

Cauza C-807/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

21 decembrie 2021

Instanța de trimitere:

Kammergericht (Germania)

Data deciziei de trimitere:

6 decembrie 2021

Pârâtă:

Deutsche Wohnen SE

Reclamant:

Staatsanwaltschaft Berlin (Parchetul din Berlin, Germania)

Obiectul procedurii principale

Procedură de aplicare a unei amenzi administrative inițiată împotriva pârâtei în calitate de întreprindere pentru încălcări privind protecția datelor

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cererea de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE privește interpretarea articolului 83 din Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) în ceea ce privește posibilitatea imputării unor încălcări administrative întreprinderilor

Întrebările preliminare

1) Articolul 83 alineatele (4)-(6) din Regulamentul general privind protecția datelor (denumit în continuare „RGPD”) trebuie interpretat în sensul că transpune în dreptul național noțiunea funcțională de întreprindere prevăzută la articolele 101 și 102 TFUE și principiul răspunderii întreprinderii (ca unitate economică funcțională) pentru actele angajaților săi care acționează în numele și pe seama acesteia (*Funktionsträgerprinzip*), cu consecința că, prin extinderea principiului răspunderii întreprinderii (ca entitate juridică) pentru actele organelor sale de conducere (*Rechtsträgerprinzip*), care stă la baza articolului 30 din Ordnungswidrigkeitengesetz (Legea privind încălcările administrative, denumită în continuare „OWiG”), o procedură de aplicare a unei amenzi administrative poate fi inițiată direct împotriva unei întreprinderi, iar aplicarea amenzii nu necesită constatarea săvârșirii unei încălcări administrative – constatarea, dacă este cazul, a existenței tuturor elementelor constitutive, obiective și subiective, ale unei asemenea încălcări – de către o persoană fizică identificată?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: articolul 83 alineatele (4)-(6) din RGPD trebuie interpretat în sensul că este necesar ca întreprinderea să fi săvârșit încălcarea cu vinovăție, prin intermediul unui angajat [a se vedea articolul 23 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat] sau, pentru aplicarea unei amenzi, este în principiu suficientă o încălcare obiectivă a obligațiilor care îi este imputabilă („strict liability”)?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

TFUE, articolul 26 alineatul (1) și articolele 101, 102 și 132;

Regulamentul 2016/679, considerentele (9)-(11), (13), (129), (148) și (150), articolul 4 punctul 7, articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c) și (e), articolul 6 alineatul (1), articolul 25 alineatul (1) și articolul 83;

Regulamentul nr. 1/2003, articolul 23;

Regulamentul nr. 2532/98;

Directiva 95/46, articolul 2 litera (d).

Dispozițiile naționale invocate

Grundgesetz (Legea fundamentală, denumită în continuare „GG”), articolul 1, articolul 23 alineatul (1) a treia teză, articolul 79 alineatul (3) și articolul 103 alineatul (2);

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Legea privind încălcările administrative), articolele 9, 17, 30, 35, 36, articolul 46 alineatul (1), articolele 56-58, articolul 66 alineatul (1) și articolele 87, 88, 99 și 100;

Bundesdatenschutzgesetz (Legea federală privind protecția datelor, denumită în continuare „BDSG”), articolul 41 alineatele (1) și (2);

Strafprozessordnung (Codul de procedură penală, denumit în continuare „StPO”), articolul 206.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Întreprinderea pârâtă este o întreprindere imobiliară cotate la bursă, cu sediul la Berlin. Deține indirect, prin intermediul unor participații, aproximativ 163 000 de unități rezidențiale și 3 000 de unități comerciale. Proprietarii acestor unități sunt filiale asociate cu întreprinderea pârâtă în conformitate cu dreptul privind grupurile de întreprinderi, denumite societăți proprietare, care gestionează activitatea operațională. Activitatea comercială a întreprinderii pârâte se concentrează la nivelul conducerii superioare. Societățile proprietare închiriază unitățile rezidențiale și comerciale, care sunt gestionate de alte societăți din grup, denumite societăți de servicii.
- 2 În cadrul activității ei comerciale, întreprinderea pârâtă și societățile din grup prelucrează de asemenea date cu caracter personal ale chiriașilor din unitățile rezidențiale și comerciale, de exemplu în contextul reînchirierii unei proprietăți sau al gestionării curente a unui raport de închiriere existent. Aceste date includ, printre altele, dovezi de identitate, date fiscale, de securitate socială și de asigurări de sănătate, precum și informații despre raporturile de închiriere anterioare.
- 3 La 23 iunie 2017, Berliner Beauftragte für den Datenschutz (autoritatea responsabilă cu protecția datelor din Berlin, denumită în continuare „autoritatea”) a informat întreprinderea pârâtă, în cursul unei inspecții la fața locului, că societățile din grupul său au stocat datele cu caracter personal ale chiriașilor într-un sistem de arhivare electronică, fără a se putea stabili dacă stocarea era necesară și fără a se garanta că datele care nu mai erau necesare vor fi șterse. În consecință, autoritatea a solicitat întreprinderii pârâte să șteargă documentele din sistemul de arhivare electronică până la sfârșitul anului 2017. Întreprinderea pârâtă a respins această solicitare, declarând că ștergerea nu este posibilă din motive tehnice și juridice. O ștergere a documentelor ar necesita în special, mai întâi, transferul vechilor date arhivate într-un nou sistem de arhivă care să respecte obligațiile legale de păstrare prevăzute de dreptul comercial și fiscal. Ulterior, a avut loc un schimb verbal și scris între întreprinderea pârâtă și autoritate cu privire la ordinul de ștergere.
- 4 La 5 martie 2020, autoritatea a efectuat un control la sediul central al grupului de întreprinderi, în cursul căruia au fost prelevate în total 16 eșantioane din stocul de date. Întreprinderea pârâtă a informat autoritatea că sistemul de arhivare în

discuție fusese deja dezafectat și că migrarea datelor către noul sistem urma să se efectueze în scurt timp. Prin decizia de aplicare a unei amenzi administrative, emisă la 30 octombrie 2020, întreprinderii pârâte i se reproșează că, între 25 mai 2018 și 5 martie 2019, a omis în mod deliberat să ia măsurile necesare pentru a permite ștergerea periodică a datelor chiriașilor care nu mai erau necesare sau care erau stocate în mod neîntemeiat în alt mod. În plus, i se reproșează că a continuat să stocheze datele cu caracter personal ale cel puțin 15 chiriași desemnați în mod precis, deși se știa că acest lucru nu era sau nu mai era necesar. Pentru încălcarea intenționată a articolului 25 alineatul (1) și a articolului 5 alineatul (1) literele (a), (c) și (e) din RGPD, autoritatea a aplicat o amendă de 14 385 000 de euro, iar pentru încălcarea articolului 6 alineatul (1) din RGPD alte 15 amenzi, fiecare dintre acestea având un quantum cuprins între 3 000 și 17 000 de euro.

- 5 În urma opoziției formulate de întreprinderea pârâtă, Landgericht Berlin (Tribunalul Regional din Berlin, Germania) a suspendat procedura în temeiul articolului 46 alineatul (1) din OWiG coroborat cu articolul 206a din StPO, pe motiv că o persoană juridică nu poate fi parte la o procedură de aplicare a unei amenzi și nici la o procedură în temeiul articolului 83 din RGPD. Numai o persoană fizică poate fi acuzată de comiterea unei încălcări administrative. Persoanei juridice îi pot fi imputate doar actele îndeplinite de membrii organelor sale sau de reprezentanții ei. Prin urmare, într-o procedură de aplicare a unei amenzi administrative, o persoană juridică poate fi implicată doar în mod subsidiar. Aplicarea unei amenzi administrative unei persoane juridice este reglementată în mod exhaustiv la articolul 30 din OWiG, care, prin intermediul articolului 41 alineatul (1) din BDSG, se aplică, de asemenea, încălcărilor prevăzute la articolul 83 alineatele (4)-(6) din RGPD. Potrivit acestei din urmă dispoziții, o amendă ar putea fi stabilită în sarcina persoanei juridice fie în cadrul unei proceduri unice, în cazul în care procedura de aplicare a amenzii a fost inițiată împotriva membrului organului sau a reprezentantului, adică împotriva persoanei fizice, fie în cadrul unei proceduri independente în temeiul articolului 30 alineatul (4) din OWiG. Cu toate acestea, în cazul articolului 30 alineatul (4) din OWiG, condiția prealabilă este ca împotriva membrului organului sau a reprezentantului persoanei juridice să nu fi fost inițiată nicio procedură sau ca procedurile care au fost inițiate să fi fost închise. În orice caz, întrucât persoana juridică nu poate comite o încălcare administrativă, tot în cadrul procedurii independente trebuie stabilită o încălcare administrativă imputabilă unui membru al unui organ al persoanei juridice. Răspunderea directă a întreprinderilor prevăzută la articolul 83 din RGPD încalcă principiul privind existența vinovăției, consacrat în dreptul german, și, prin urmare, nu poate fi aplicată.
- 6 Staatsanwaltschaft Berlin (Parchetul din Berlin, Germania) a contestat această încetare a procedurii prin declararea unui apel asupra căruia instanța de trimitere trebuie să se pronunțe în ultimă instanță.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 7 Pentru prezentul litigiu, o importanță decisivă are aspectul dacă o procedură de aplicare a unei amenzi administrative poate fi desfășurată în mod direct împotriva unei întreprinderi sau dacă impunerea unei amenzi poate fi luată în considerare numai împotriva unei întreprinderi „implicate în procedură” sau „implicate în mod subsidiar” în procedură, în conformitate cu articolul 30 alineatul (1) din OWiG, atunci când o persoană fizică, în calitate de așa-zis reprezentant, a comis „fapta generatoare” care trebuie desemnată în mod specific în decizia de aplicare a unei amenzi administrative.
- 8 Potrivit articolului 66 alineatul (1) din OWiG, o decizie de aplicare a unei amenzi administrative trebuie să conțină „denumirea încălcării de care este acuzată persoana în cauză, momentul și locul săvârșirii acesteia, caracteristicile legale ale încălcării administrative și dispozițiile aplicate privind amenda administrativă”. Astfel, decizia de aplicare a unei amenzi administrative trebuie să delimiteze în mod formal și obiectiv încălcarea imputată (funcția de delimitare) și să informeze suficient persoana în cauză cu privire la încălcarea respectivă (funcția de informare).
- 9 În conformitate cu legislația în vigoare, întreprinderilor le pot fi aplicate numai amenzi colective în temeiul articolului 30 din OWiG, în cazul în care pot fi imputate anumite încălcări administrative (numai) persoanelor din conducere desemnate ca reprezentanți. În acest context, este necesar ca reprezentantul să fi încălcat norma pe care se întemeia amenda atât sub aspectul laturii obiective, cât și sub aspectul laturii subiective (cu vinovăție).
- 10 În jurisprudența Landgericht Bonn (Tribunalul Regional din Bonn, Germania), se consideră că acest regim de răspundere limitat este înlocuit de articolul 83 din RGPD, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii. Acest punct de vedere este împărtășit și în cea mai mare parte a doctrinei.
- 11 Opinia dominantă în doctrină deduce din supremația dreptului Uniunii că articolul 83 din RGPD stabilește principii directe normative în ceea ce privește sancționarea întreprinderilor. Prin urmare, imputarea unor încălcări trebuie să se bazeze pe standardele dreptului Uniunii, iar nu pe principii naționale de imputare. Astfel, statele membre nu pot, în principiu, să slăbească, prin reglementări naționale, protecția datelor prevăzută de regulament. Dezvoltat, din punct de vedere istoric, pornind de la preocupări legate de o concurență nedistorsionată și de o piață internă funcțională, în conformitate cu articolul 26 alineatul (1) din TFUE și întemeiat pe dreptul bancar al Uniunii Europene (articolul 132 TFUE și Regulamentul [CE] nr. 2532/98), precum și pe dreptul Uniunii Europene privind concurența (articolele 101 și 102 TFUE și Regulamentul [CE] nr. 1/2003), dreptul Uniunii prezintă – față de dreptul german – o structură total diferită privind sancționarea încălcărilor. Potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, noțiunea de întreprindere prevăzută de dreptul Uniunii, la articolele 101 și 102 TFUE, este una funcțională. Această noțiune funcțională de

întreprindere este completată de principiul răspunderii întreprinderii (ca unitate economică funcțională) pentru actele angajaților săi care acționează în numele și pe seama acesteia (*Funktionsträgerprinzip*), care este în contradicție cu principiul german al răspunderii întreprinderii (ca entitate juridică) pentru actele organelor sale de conducere (*Rechtsträgerprinzip*) (articolele 9 și 30 din OWiG). Esența principiului răspunderii întreprinderii (ca unitate economică funcțională) pentru actele angajaților săi care acționează în numele și pe seama acesteia (*Funktionsträgerprinzip*) este că „răspunderea materială pentru sancțiuni” este atribuită întreprinderii (ca unitate economică înțeleasă în sens larg, potrivit necesităților practice), astfel încât actele tuturor angajaților care acționează în mod legitim pentru o întreprindere pot fi atribuite întreprinderii și în temeiul dreptului privind amenziile. În acest scop, nu este necesar să se identifice în mod concret angajatul sau actul reproșat.

- 12 Landgericht Bonn (Tribunalul Regional din Bonn) și opinia dominantă în doctrină se întemeiază pe următoarele argumente:
- 13 Potrivit acestei instanțe, modul de redactare a articolului 83 alineatele (4)-(6) din RGPD pledează pentru o înlocuire a articolului 30 din OWiG prin dreptul european privind sancționarea practicilor anticoncurențiale. Curtea de Justiție ar fi hotărât deja că o întreprindere precum „Facebook Irlanda” era un operator în sensul articolului 4 punctul 7 din RGPD (Hotărârea din 29 iulie 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629). Chiar dacă această hotărâre a fost pronunțată cu privire la articolul 2 litera (d) din Directiva 95/46, ea ar trebui să fie utilizată pentru interpretarea articolului 4 punctul 7 din RGPD, care are un conținut aproape identic. Punctul de vedere contrar se bazează pe faptul că articolul 83 alineatele (4)-(6) din RGPD reglementează doar cuantumul amenzii și, prin urmare, nu poate extinde categoria destinatarilor amenzii.
- 14 În favoarea opiniei potrivit căreia RGPD este inspirat din dreptul Uniunii Europene privind concurența, Landgericht Bonn (Tribunalul Regional din Bonn) și o parte a doctrinei fac referire, de asemenea, la considerentul (150) al RGPD. În versiunea în limba engleză a regulamentului, în loc de „enterprise” [întreprindere] este utilizat termenul „undertaking” din dreptul Uniunii Europene privind concurența. Se poate deduce de aici că principiul răspunderii întreprinderii (ca unitate economică funcțională) pentru actele angajaților săi care acționează în numele și pe seama acesteia (*Funktionsträgerprinzip*) ar trebui să se aplice ca model european de aplicare de sancțiuni, iar noțiunea de „întreprindere” în sensul articolului 83 din RGPD nu se referă la subiectul juridic, ci, din punct de vedere funcțional, la unitatea economică.
- 15 Considerentele (9)-(11), (13), (129) și (148) ale RGPD indică același lucru, din care s-ar putea deduce un efort de armonizare și de îmbunătățire a dreptului european privind protecția datelor.
- 16 Gradul de armonizare dorit pledează, la rândul său, în favoarea unei înlocuiri a dreptului statelor membre și a dispozițiilor acestora privind o atribuire limitată a

răspunderii întreprinderilor. În cazul în care articolul 83 alineatele (4)-(6) din RGPD ar fi legat de normele naționale privind răspunderea și atribuirea, acest lucru ar duce la o sancționare extrem de neuniformă a întreprinderilor, atât în ceea ce privește domeniul de aplicare material, cât și în ceea ce privește eficacitatea procedurilor. Aplicarea articolului 30 din OWiG și a altor limitări privind imputabilitatea din sistemele juridice naționale constituie un impediment considerabil în calea punerii în aplicare a dispozițiilor legale. În practică, aplicarea articolului 30 din OWiG se opune adesea aplicării de amenzi întreprinderilor – nu numai în domeniul protecției datelor – deoarece, în cadrul unei întreprinderi, persoanele care acționează la nivel intern nu pot fi identificate sau pot fi identificate doar cu un efort disproporționat. Tocmai aceste dezavantaje ale principiului răspunderii întreprinderii (ca entitate juridică) pentru actele organelor sale de conducere (*Rechtsträgerprinzip*) în domeniul protecției intereselor juridice, care cauzează, de asemenea, o inegalitate de tratament al întreprinderilor contrară principiului echității, ar fi determinat legiuitorul Uniunii să preia în RGPD modelul mai echitabil, mai eficient și, pur și simplu, mai puternic al principiului răspunderii întreprinderii (ca unitate economică funcțională) pentru actele angajaților săi care acționează în numele și pe seama acesteia (*Funktionsträgerprinzip*).

- 17 Dintr-o perspectivă de ansamblu istorico-sistematică, ar rezulta că gradul de armonizare urmărit prin RGPD nu este o armonizare minimă, ci mai degrabă o armonizare deplină sau maximă. Deja în ceea ce privește Directiva 95/46 și regimul său de sancțiuni, Curtea de Justiție a considerat că există un efect de armonizare completă (Hotărârea din 24 noiembrie 2011, ASNEF, C-468/10 și C-469/10, EU:C:2011:777). Dispozițiile RGPD, care sunt mai detaliate decât cele ale directivei, au confirmat efortul legiuitorului Uniunii de a realiza cea mai mare armonizare posibilă. Așadar, s-ar fi redus marja de manevră legislativă a statelor membre, astfel încât este greu de imaginat că cerințe fundamentale în materie de răspundere, cum ar fi problemele privind atribuirea, trebuiau lăsate la latitudinea statelor membre. Aceasta ar conduce la situația în care încălcări materiale echivalente ale protecției datelor în mai multe state membre ar fi sancționate în mod diferit sau chiar nu ar fi sancționate deloc.
- 18 Potrivit opiniei contrare din doctrină, o interpretare a articolului 83 din RGPD ca normă de răspundere directă a întreprinderilor care face trimitere la dreptul european privind sancționarea practicilor anticoncurențiale încalcă dreptul național și principiile juridice recunoscute la nivel supranațional. Articolul 83 din RGPD nu ar fi inspirat din dreptul european privind sancționarea practicilor anticoncurențiale. Or, chiar dacă aceasta ar fi situația, nu ar rezulta de aici o supremație a dreptului Uniunii, dat fiind că această supremație este limitată de principiile constituționale prevăzute la articolul 23 alineatul (1) a treia teză, coroborat cu articolul 79 alineatul (3) din GG, declarate ca fiind „rezistente la integrare”. Printre interesele protejate ale identității constituționale definite prin aceste dispoziții se numără și principiile articolului 1 din GG, respectiv obligația tuturor autorităților statului de a respecta și proteja demnitatea umană [articolul 1

alineatul (1) a doua teză din GG] și principiul legalității răspunderii penale, consacrat la articolul 1 alineatul (1) din GG.

- 19 Articolul 41 alineatul (1) prima teză din BDSG interzice desfășurarea unor proceduri de aplicare de amenzi administrative împotriva persoanelor juridice. Această dispoziție prevede că dispozițiile OWiG se aplică *mutatis mutandis* în privința încălcărilor prevăzute la articolul 83 alineatele (4)-(6) din RGPD, „cu excepția cazului în care prezenta lege prevede altfel”. Articolul 41 alineatul (1) a doua teză din BDSG exclude în mod expres din domeniul de aplicare al acestei dispoziții articolele 17, 35 și 36 din OWiG. În ceea ce privește dreptul procedural, articolul 41 alineatul (2) din BDSG conține o dispoziție corespunzătoare, din domeniul de aplicare al dispoziției fiind excluse articolele 56-58, 87, 88, 99 și 100 din OWiG.
- 20 Doctrina concluzionează de aici că o procedură de aplicare a unei amenzi administrative, desfășurată în temeiul articolului 83 din RGPD, trebuie să respecte în mod obligatoriu principiile de imputabilitate și de procedură prevăzute la articolul 30 din OWiG.
- 21 În acest context, instanța de trimitere arată că, spre deosebire de norma procedurală prevăzută la articolul 88 din OWiG, necesară pentru aplicarea procedurală a articolului 30 din OWiG, articolul 30 din OWiG nu a fost exclus din trimiterea prevăzută la articolul 41 din BDSG. Articolul 41 din BDSG este, prin urmare, descris ca fiind incoerent, disfuncțional și, în general, „eșuat”.
- 22 Împotriva unei răspunderi directe a întreprinderilor pledează, potrivit doctrinei, și articolul 83 alineatul (8) din RGPD. În cuprinsul acestei dispoziții se face trimitere (de asemenea) la dreptul statelor membre pentru furnizarea unor garanții procedurale adecvate, „inclusiv privind existența unor căi de atac jurisdicționale efective și a unui proces echitabil”. Potrivit opiniei contrare, articolul 30 din OWiG este – cel puțin în ceea ce privește aspectul central în speță – o dispoziție privind imputabilitatea și, prin urmare, o normă de drept material.
- 23 O altă obiecție care se ridică, în special prin decizia de încetare atacată, este că o răspundere directă a întreprinderilor în temeiul dreptului privind amenzile ar încălca principiul legalității răspunderii penale. Landgericht Berlin (Tribunalul Regional din Berlin) consideră că pronunțarea de către stat a unei pedepse necesită întotdeauna o legătură cu fapta săvârșită cu vinovăție a unei persoane fizice. Potrivit acestei instanțe, vinovăția presupune libertatea de voință și răspunderea individului de a decide de a urma calea dreptății sau a nedreptății. Acestea lipsesc în cazul persoanelor juridice. Având în vedere principiul legalității răspunderii penale, o procedură de amendă desfășurată în temeiul articolului 83 din RGPD necesită, de asemenea, un act de legătură săvârșit de o persoană, care poate fi atribuită întreprinderii (numai) în temeiul articolului 30 din OWiG.
- 24 În plus, o parte a doctrinei ridică obiecția potrivit căreia o adaptare a dreptului european al concurenței prin intermediul Regulamentului general privind protecția

datelor ar încălca și alte elemente ale principiului legalității, precum cerința securității juridice (*lex certa*) și interdicția analogiei [articolul 103 alineatul (2) din GG]. Dreptul european în materie de sancțiuni este atât de fragmentar încât nu se poate extrage din el niciun model coerent și general referitor la amenzi aplicabile societăților.

- 25 În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, o importanță majoră pentru continuarea procedurii o au criteriile în funcție de care trebuie să se stabilească „vinovăția întreprinderii”. Astfel, în dreptul german, întreprinderilor le pot fi aplicate amenzi fără caracter penal atunci când acestea au săvârșit în mod intenționat sau din neglijență anumite încălcări ale obligațiilor. Totuși, se exprimă, de asemenea, în acest sens, opinia potrivit căreia intenția sau culpa nu sunt condiții prealabile pentru aplicarea de sancțiuni, ci doar simple criterii de evaluare. În conformitate cu principiul „răspunderii restrictive” („strict-liability”), pentru aplicarea unei sancțiuni este necesară doar constatarea unei încălcări obiective a obligațiilor. De asemenea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat deja că nu este necesară o vinovăție specifică dincolo de prezența obiectivă a încălcării (Hotărârea din 7 iunie 1983, *Musique diffusion française și alții/Comisia*, 100/80-103/80, EU:C:1983:158).