

Sag C-807/21

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

21. december 2021

Forelæggende ret:

Kammergericht (Tyskland)

Forelæggelsesafgørelse af:

6. december 2021

Sagsøgt:

Deutsche Wohnen SE

Sagsøger:

Anklagemyndigheden i Berlin

Hovedsagens genstand

Bødesag gennemført mod sagsøgte som virksomhed på grund af overtrædelse af databeskyttelsesreglerne

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Den præjudicielle forelæggelse i henhold til artikel 267 TEUV angår fortolkningen af artikel 83 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, herefter »databeskyttelsesforordningen«) med hensyn til tilregnelser af overtrædelser til virksomheder

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 83, stk. 4-6, i databeskyttelsesforordningen fortolkes således, at den inkorporerer det funktionelle virksomhedsbegreb, som findes i artikel 101 TEUF og 102 TEUF, og princippet om den funktionelle enhed i national ret med den konsekvens, at en bødesag under udvidelse af princippet om den juridiske enhed, som ligger til grund for § 30 i Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lov om administrative forseelser), kan føres direkte mod en virksomhed, og bødepålæggelsen ikke kræver konstatering af en overtrædelse, som er begået af en fysisk og identificeret person, eventuelt under opfyldelse af alle subjektive og objektive kriterier for overtrædelsen?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Skal databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 4-6, fortolkes således, at virksomheden skal have begået overtrædelsen, som er formidlet gennem en medarbejder, culpøst (jf. artikel 23 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82), eller er det i princippet tilstrækkeligt for at pålægge virksomheden en bøde, at en objektiv tilsidesættelse af en pligt kan tilregnes denne (»strict liability«)?

Anførte EU-retlige bestemmelser

TEUF, artikel 26, stk. 1, artikel 101, 102 og 132

Forordning 2016/679, 9.-11., 13., 129., 148. og 150. betragtning, artikel 4, nr. 7), artikel 5, stk. 1, litra a), c) og e), artikel 6, stk. 1, artikel 25, stk. 1, artikel 83

Forordning nr. 1/2003, artikel 23

Forordning nr. 2532/98

Direktiv 95/46, artikel 2, litra d)

Anførte nationale bestemmelser

Grundgesetz (grundloven), artikel 1, artikel 23, stk. 1, tredje punktum, artikel 79, stk. 3, artikel 103, stk. 2

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lov om administrative forseelser), § 9, § 17, § 30, § 35, § 36, § 46, stk. 1, §§ 56-58, § 66, stk. 1, § 87, § 88, § 99 og § 100

Bundesdatenschutzgesetz (forbundslov om databeskyttelse), § 41, stk. 1 og 2

Strafprozessordnung (strafferetsplejelov), § 206

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den berørte virksomhed er en børsnoteret ejendomsvirksomhed med hjemsted i Berlin. Den ejer gennem aktier indirekte ca. 163 000 boligenheder og 3 000 erhvervsenheder. Ejerne af disse enheder er datterselskaber, som er knyttet koncernretligt til den berørte virksomhed, såkaldte ejerselskaber, som driver den operative forretning. Den berørte virksomheds forretningsaktivitet er koncentreret om den overordnede ledelse. Ejerselskaberne udlejer bolig- og erhvervsenhederne, som administreres af andre af koncernens selskaber, såkaldte serviceselskaber.
- 2 I forbindelse med forretningsaktiviteten behandler den berørte virksomhed og koncernselskaberne også personoplysninger om lejerne af bolig- og erhvervsenhederne, eksempelvis i forbindelse med nyudlejning af et objekt eller den løbende administration af et eksisterende lejemål. Det drejer sig bl.a. om identitetsdokumentation, skatte-, social- og sygeforsikringsoplysninger samt oplysninger om tidligere lejemål.
- 3 Den 23. juni 2017 gjorde Berlins databeskyttelsesmyndighed (herefter »myndigheden«) i forbindelse med en kontrol på stedet den berørte virksomhed opmærksom på, at dens koncernselskaber lagrede personoplysninger om lejere i et elektronisk arkivsystem, som ikke giver mulighed for at fastslå, om lagringen er nødvendig, og om det er sikret, at data, der ikke længere er nødvendige, bliver slettet. Myndigheden opfordrede efterfølgende den berørte virksomhed til at slette dokumenter fra det elektroniske arkivsystem inden udløbet af 2017. Den berørte virksomhed afviste dette med henvisning til, at sletningen ikke var mulig af tekniske og retlige årsager. Navnlig ville en sletning af dokumenterne kræve, at de gamle arkivdata først blev overført til et nyt arkivsystem, som lever op til lovgivningens handels- og skatteretlige opbevaringsforpligtelser. Efterfølgende fandt der en mundtlig og skriftlig dialog sted mellem den berørte virksomhed og myndigheden om sletningspåbuddet.
- 4 Den 5. marts 2020 foretog myndigheden en kontrol i virksomhedens koncernhovedkontor, hvor der blev udtaget i alt 16 stikprøver fra databasen. Den berørte virksomhed meddelte myndigheden, at det anfægtede arkivsystem var taget ud af drift, og at migrationen af dataene til det nye system var umiddelbart forestående. Ved bødeforlægget af 30. oktober 2020 blev den berørte virksomhed lagt til last, at den mellem den 25. maj 2018 og den 5. marts 2019 forsætligt undlod at træffe de nødvendige foranstaltninger til at gøre det muligt regelmæssigt at slette data vedrørende lejere, som ikke længere var nødvendige, eller som i øvrigt var lagret uretmæssigt. Virksomheden blev endvidere lagt til last fortsat at have lagret oplysninger vedrørende 15 nærmere betegnede lejere, selv om det var kendt, at dette ikke eller ikke længere var nødvendigt. På grund af den forsætlige overtrædelse af databeskyttelsesforordningens artikel 25, stk. 1, artikel 5, stk. 1, litra a), c) og e), fastsatte myndigheden en bøde på 14 385 000 EUR og på grund af overtrædelserne af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, yderligere 15 bøder, som hver udgjorde mellem 3 000 og 17 000 EUR.

- 5 Efter indsigelse fra den berørte virksomhed indstillede Landgericht Berlin (den regionale ret i første instans i Berlin) sagen i henhold til § 46, stk. 1, i lov om administrative forseelser sammenholdt med § 206a i strafferetsplejeloven med den begrundelse, at en juridisk person ikke kan være part i en bødesag, heller ikke en bødesag i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83. Kun en fysisk person kan lægges en administrativ forseelse til last. Den juridiske person kan kun tilregnes en handling foretaget af medlemmer af virksomhedens ledende organer eller virksomhedens repræsentanter. I en bødesag kan en juridisk person derfor kun være sekundær part. Udstedelse af en bøde til en juridisk person er endeligt reguleret i § 30 i lov om administrative forseelser, som via § 41, stk. 1, i forbundslov om databeskyttelse også finder anvendelse på overtrædelser i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 4-6. Ifølge denne bestemmelse kan den juridiske person pålægges en bøde enten i en samlet sag, hvis der gennemføres en bødesag mod medlemmet af virksomhedens ledende organer eller virksomhedens repræsentant, altså den fysiske person, eller i henhold til § 30, stk. 4, i lov om administrative forseelser i en selvstændig sag. For så vidt angår § 30, stk. 4, i lov om administrative forseelser er det imidlertid en betingelse, at der slet ikke indledes en sag mod medlemmet af den juridiske persons ledende organer eller dens repræsentant, eller at en indledt sag indstilles. Imidlertid skal der, eftersom den juridiske person ikke kan begå en administrativ forseelse, også i den selvstændige sag fastslås en administrativ forseelse, som kan lægges et medlem af den juridiske persons organer til last. Virksomhedens direkte ansvar, som er fastlagt i databeskyttelsesforordningens artikel 83, er i strid med princippet om skyld, som er forankret i tysk ret, og kan derfor ikke anvendes.
- 6 Anklagemyndigheden i Berlin kærede denne indstilling af sagen, og den forelæggende ret skal som sidste instans træffe afgørelse om denne kære.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Det er af afgørende betydning for sagen, om en bødesag kan føres direkte mod en virksomhed, eller om det kun kan komme i betragtning at pålægge en »procesdeltagende« eller »sekundært deltagende« virksomhed en bøde som omhandlet i § 30, stk. 1, i lov om administrative forseelser, hvis en fysisk person som såkaldt repræsentant begik »den foranledigende gerning«, som skal anføres konkret i bødeforlægget.
- 8 Et bødeforlæg skal i henhold til § 66, stk. 1, i lov om administrative forseelser indeholde »en betegnelse af den gerning, som lægges den berørte til last, tid og sted for overtrædelser, forseelsens lovmæssige kriterier og de anvendte bødestemmelser«. Bødeforlægget skal i denne forbindelse formelt og materielt indgrænse overtrædelser (indgrænsningsfunktion) og informere den berørte tilstrækkeligt om overtrædelser (informationsfunktion).
- 9 Ifølge hidtidig retspraksis kan virksomheder kun pålægges organisationsbøder i henhold til § 30 i lov om administrative forseelser, hvis bestemte overtrædelser,

som (kun) er begået af dens ledende personer, der betegnes som repræsentanter, kan tilregnes virksomheden. I denne forbindelse skal repræsentanten faktisk, ulovligt og culpøst have overtrådt bestemmelsen, som er underlagt bødestraf.

- 10 I retspraksis fra Landgericht Bonn (den regionale ret i første instans i Bonn) argumenteres der for den opfattelse, at denne begrænsede ansvarsordning fortrænges af databeskyttelsesforordningens artikel 83 som primært gældende EU-ret. Denne opfattelse er også dominerende i den juridiske litteratur.
- 11 Den herskende mening i den juridiske litteratur udleder ud fra EU-rettens forrang, at databeskyttelsesforordningens artikel 83 opstiller normative førende principper for sanktioneringen af virksomheder. Derfor skal tilregnelsen af overtrædelser følge EU-retlige standarder og ikke nationale principper for tilregnelser. Medlemsstaterne kan således principielt ikke svække den databeskyttelse, som forordningen fastsætter, gennem nationale regler. I forhold til tysk ret har EU-retten helt andre strukturer for forfølgelse af overtrædelser, hvilket historisk er vokset frem ud fra hensynet til loyal konkurrence og et velfungerende indre marked i henhold til artikel 26, stk. 1, TEUF, og begrundet i EU's bankret (artikel 132 TEU og forordning (EF) nr. 2532/98) samt i EU's kartelret (artikel 101 TEUF, 102 TEUF og forordning (EF) nr. 1/2003). Det EU-retlige virksomhedsbegreb i artikel 101 TEUF og 102 TEUF er ifølge EU-Domstolens faste praksis et funktionelt begreb. Dette funktionelle virksomhedsbegreb går hånd i hånd med princippet om den funktionelle enhed, som står i modsætning til det tyske princip om den juridiske enhed (§ 9 og § 30 i lov om administrative forseelser). Princippet om den funktionelle enhed indebærer, at virksomheden (bredt forstået ud fra praktiske behov som en økonomisk enhed) tildeles »det materielle ansvar for sanktioner«, således at handlinger foretaget af alle ansatte, der berettiget til at handle en virksomhed, også bøderetligt tilregnes virksomheden. I denne forbindelse er det ikke nødvendigt at betegne den konkrete medarbejder eller den konkrete handling.
- 12 Landgericht Bonn (den regionale ret i første instans i Bonn) og den herskende mening i den juridiske litteratur støtter sig på følgende argumenter:
- 13 Ordlyden i databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 4-6, taler for, at § 30 i lov om administrative forseelser fortrænges af EU-bestemmelserne om sanktioner for karteldeltagelse. Domstolen har allerede fastslået, at en virksomhed som »Facebook Irland« er dataansvarlig som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7) (Domstolens dom af 29.7.2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629). Selv om denne afgørelse blev afsagt vedrørende artikel 2, litra d), i direktiv 95/46, finder den anvendelse ved fortolkningen af databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7), som har næsten samme indhold. Fortalerne for den modsatte opfattelse henviser til, at databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 4-6, kun regulerer bødens størrelse og derfor ikke kan udvide gruppen af adressater for bøden.

- 14 Til støtte for den opfattelse, at databeskyttelsesforordningen læner sig op ad EU's kartelret, har Landgericht Bonn (den regionale ret i første instans i Bonn) og dele af den juridiske litteratur også anført 150. betragtning til databeskyttelsesforordningen. I den engelske sprogversion af forordningen anvendes det EU-kartelretlige virksomhedsbegreb »undertaking« i stedet for »enterprise«. Heraf kan det udledes, at princippet om den funktionelle enhed bør finde anvendelse som europæisk sanktionsmodel, og at »virksomhed« i den forstand, som udtrykket anvendes i databeskyttelsesforordningens artikel 83, ikke refererer til retssubjektet, men funktionelt til den økonomiske enhed.
- 15 I samme retning peger 9.-11., 13., 129. og 148. betragtning til databeskyttelsesforordningen, hvoraf det kan udledes, at der stræbes efter at harmonisere og kvalificere den europæiske databeskyttelsesret.
- 16 Den tilstræbte harmoniseringsgrad taler ligeledes for, at medlemsstaternes ret og deres regler om begrænset tilregnelse af ansvar til virksomheder fortrænges. Hvis databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 4-6, kombineres med nationale ansvars- og tilregnelsebestemmelser, fører det til en meget uensartet sanktionering af virksomheder, både med hensyn til den materielretlige rækkevidde og med hensyn til procedurernes effektivitet. Anvendelsen af § 30 i lov om administrative forseelser og andre begrænsninger af tilregnelsen i nationale retssystemer indebærer, at det bliver betydeligt vanskeligere at håndhæve lovgivningen. I praksis er anvendelsen af § 30 i lov om administrative forseelser ofte til hinder for at pålægge virksomheder bøder, ikke kun på databeskyttelsesområdet, fordi det ofte er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at identificere de internt handlende personer i en virksomhed. Det var netop disse ulemper ved princippet om den juridiske enhed med hensyn til at beskytte retsgoder – som desuden fremmer en uretfærdig forskelsbehandling af virksomheder – der foranledigede EU-lovgiver til at anvende den mere retfærdige og effektive og ganske enkelt mere slagkraftige model med princippet om den funktionelle enhed i databeskyttelsesforordningen.
- 17 Ud fra en samlet historisk-systematisk betragtning er den harmoniseringsgrad, der tilstræbes med databeskyttelsesforordningen, ikke en minimumsharmonisering, men snarere en fuld harmonisering eller en maksimumsharmonisering. Allerede for direktiv 95/46 og dette direktivs sanktionsordning lagde Domstolen en fuldt harmoniserende virkning til grund (Domstolens dom af 24.11.2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 og C-469/10, EU:C:2011:777). Databeskyttelsesforordningens bestemmelser, som er mere detaljerede end bestemmelserne i direktivet, bekræfter EU-lovgivers bestræbelse for en så vidtgående harmonisering som muligt. Derved blev medlemsstaternes lovgivningsmæssige råderum mindsket, således at man vanskeligt kan forestille sig, at grundlæggende ansvarsbetingelser som tilregnelsesspørgsmålene fortsat skulle være overladt til medlemsstaterne. Dette ville nemlig føre til, at ligeværdige materielle overtrædelser af databeskyttelsesreglerne i flere medlemsstater ville blive sanktioneret forskelligt eller sågar slet ikke blive sanktioneret.

- 18 Ifølge den modsatte opfattelse i den juridiske litteratur er en opfattelse af databeskyttelsesforordningens artikel 83 som en bestemmelse om virksomhedens direkte ansvar, der henviser til EU-bestemmelserne om sanktioner for karteldeltagelse, i strid med national ret og med supranationalt anerkendte retsprincipper. Databeskyttelsesforordningens artikel 83 læner sig ikke op ad EU-bestemmelserne om sanktioner for karteldeltagelse. Selv hvis dette var tilfældet, ville det ikke indebære, at EU-retten har anvendelsesforrang. Denne begrænses nemlig af de principper i forfatningen, som i grundlovens artikel 23, stk. 1, tredje punktum, sammenholdt med artikel 79, stk. 3, erklæres for »integrationsfaste«. De beskyttede retsgoder i den forfatningsmæssige identitet, der er fastlagt i disse bestemmelser, omfatter også principperne i grundlovens artikel 1, dvs. al statsmagts pligt til at respektere og beskytte menneskets værdighed (grundlovens artikel 1, stk. 1, andet punktum), og således også princippet om skyld, som er forankret i grundlovens artikel 1, stk. 1.
- 19 I henhold til § 41, stk. 1, første punktum, i forbundslov om databeskyttelse er det forbudt at føre bødesager mod juridiske personer. I bestemmelsen anføres det, at for overtrædelser i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 4-6, gælder, »medmindre andet er fastsat i denne lov«, bestemmelserne i lov om administrative forseelser tilsvarende. I § 41, stk. 1, andet punktum, i forbundslov om databeskyttelse undtages § 17, § 35 og § 36 i lov om administrative forseelser udtrykkeligt fra dette. For retsplejereglerne indeholder § 41, stk. 2, i forbundslov om databeskyttelse en tilsvarende bestemmelse, idet §§ 56-58, § 87, § 88, § 99 og § 100 i lov om administrative forseelser er undtaget.
- 20 På dette grundlag konkluderer den juridiske litteratur, at en bødesag, der føres i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83, altid skal overholde tilregnelser- og retsplejeprincipperne i § 30 i lov om administrative forseelser.
- 21 I denne forbindelse har den forelæggende ret gjort opmærksom på, at § 30 i lov om administrative forseelser ikke blev undtaget af henvisningen i § 41 i forbundslov om databeskyttelse, i modsætning til retsplejebestemmelsen i § 88 i lov om administrative forseelser, som er nødvendig for den processuelle håndhævelse af § 30 i lov om administrative forseelser. § 41 i forbundslov om databeskyttelse betegnes derfor som usammenhængende, dysfunktionel og samlet set »mislykket«.
- 22 Ifølge den juridiske litteratur taler også databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 8, imod et direkte virksomhedsansvar. I denne bestemmelse henvises der med hensyn til de fornødne proceduremæssige garantier, »bl.a. effektive retsmidler og retfærdig procedure«, (også) til national ret. Imod denne opfattelse anføres det, at § 30 i lov om administrative forseelser – i hvert fald for så vidt angår det centrale spørgsmål i den foreliggende sag – er en tilregnelserbestemmelse og dermed en materielretlig norm.
- 23 Desuden anføres det, navnlig også ved den anfægtede suspensionskendelse, at et direkte bøderetligt virksomhedsansvar er i strid med princippet om skyld.

Landgericht Berlin (den regionale ret i første instans i Berlin) er af den opfattelse, at en statslig sanktion altid kræver en tilknytning til en fysisk persons culpøse handling. Skyld forudsætter, at den enkelte har fri vilje til og ansvar for at beslutte sig for ret eller uret. Dette er ikke opfyldt for juridiske personer. På baggrund af princippet om skyld kræver også en bødesag, der føres i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83, en gerning begået af et menneske, som (kun) kan tilregnes virksomheden i henhold til § 30 i lov om administrative forseelser.

- 24 I dele af litteraturen anføres det endvidere, at en tilpasning af EU's kartelret gennem databeskyttelsesforordningen også er i strid med andre af legalitetsprincippet grundsatninger, navnlig med kravet om bestemthed og forbuddet mod analogi (grundlovens artikel 103, stk. 2). Bestemmelserne i EU-retten om sanktionsret er så fragmenteret, at der ikke kan udledes en konsistent model for en organisationsbøde, som skal respekteres generelt.
- 25 Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er det af central betydning for sagens videre behandling, ud fra hvilke standarder »virksomhedens skyld« skal fastsættes. I tysk ret kan der således fastsættes bøder uden strafflignende karakter mod virksomheder, hvis disse forsætligt eller uagtsomt har begået bestemte tilsidesættelser af pligter. I denne forbindelse argumenteres der imidlertid også for, at forsæt eller uagtsomhed ikke er betingelser for en sanktionering, men rene vurderingskriterier. Ud fra »strict liability«-princippet kræver en sanktionering kun, at der konstateres en objektiv tilsidesættelse af en pligt. Desuden har Domstolen allerede fastslået, at det slet ikke er nødvendigt, at der ud over den objektive realisering af gerningens kriterier foreligger en specifik skyld (dom af 7.6.1983, *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, 100/80 - 103/80, EU:C:1983:158).