

Sag C- 654/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. november 2023

Forelæggende ret:

Curtea de Apel București (Rumænien)

Afgørelse af:

20. marts 2023

Appellant, sagsøger:

Inteligo Media SA

Appellant, sagsøgt:

Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP)

Hovedsagens genstand

Appeller til prøvelse af en civilretlig dom, hvorved sagsøgeren blev givet delvist medhold i påstanden om annullation af en rapport over lovovertrædelse, hvormed den sagsøgte pålagde sagsøgeren en administrativ bøde for overtrædelse af visse bestemmelser i forordning (EU) 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I henhold til artikel 267 TEUF og artikel 19, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union anmodes om en fortolkning af artikel 13, stk. 1 og 2, og artikel 15, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor, artikel 2, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af

informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked, samt artikel 6, stk. 1, litra a)-f), artikel 83, stk. 2, og artikel 95 i forordning (EU) 2016/679.

Præjudicielle spørgsmål

1) Hvis udgiveren af online-pressepublikationer, der informerer offentligheden, som ikke er specialiseret inden for området, om de dagligt i Rumænien offentliggjorte lovændringer, opnår en brugers e-mailadresse på det tidspunkt, hvor den sidstnævnte opretter en gratis brugerkonto, som giver brugeren mulighed for (i) gratis at få adgang til flere artikler i den omhandlede publikation end de viste, (ii) at modtage et dagligt nyhedsbrev via e-mail med et resumé af de lovgivningsmæssige nyheder, der er behandlet i den konkrete publikations artikler, og hyperlinks til disse artikler, og (iii) mod betaling at få adgang til flere og/eller mere omfattende artikler og analyser i publikationen end dem, der er i det gratis udsendte daglige nyhedsbrev,

a) skal denne e-mailadresse da anses for at være opnået af udgiveren af online-pressepublikationer »i forbindelse med salg af et produkt eller en tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 13, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (»direktiv 2002/58/EF«), og

b) er udsendelsen fra udgiveren af online-pressepublikationer af et nyhedsbrev af den ovenfor i nr. ii) beskrevne art da omfattet af udgiverens »direkte markedsføring af sine egne tilsvarende produkter eller tjenesteydelser« som omhandlet i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2002/58/EF?

2) Hvis det første spørgsmål, litra a) og b), besvares bekræftende, hvilke betingelser blandt de i artikel 6, stk. 1, litra a)-f), i forordning (EU) 2016/679 nævnte skal da fortolkes således, at de finder anvendelse, når udgiveren anvender brugerens e-mailadresse til at udsende et dagligt nyhedsbrev af den i det første spørgsmål, nr. ii), beskrevne art, i overensstemmelse med kravene i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2002/58/EF?

3) Skal artikel 13, stk. 1 og 2, i direktiv 2002/58/EF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvor begrebet »kommerciel kommunikation« i artikel 2, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»Direktivet om elektronisk handel«) (»direktiv 2000/31/EF«) anvendes i stedet for begrebet »direkte markedsføring« i direktiv 2002/58/EF? Såfremt spørgsmålet besvares benægtende, udgør et nyhedsbrev som det i det første spørgsmål, nr. ii), beskrevne da »kommerciel kommunikation« som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2000/31/EF?

- 4) Såfremt det første spørgsmål, litra a) og b), besvares benægtende,
- a) udgør en daglig udsendelse via e-mail af et nyhedsbrev af den ovenfor i det første spørgsmål, nr. ii), beskrevne art da »anvendelse af [...] elektronisk post med henblik på direkte markedsføring« som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2002/58/EF, og navnlig
- b) skal artikel 95 i forordning (EU) 2016/679, sammenholdt med artikel 15, stk. 2, i direktiv 2002/58/EF, da fortolkes således, at manglende overholdelse af betingelserne for opnåelse af et gyldigt samtykke fra brugeren i overensstemmelse med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2002/58/EF sanktioneres i henhold til artikel 83 i forordning (EU) 2016/679 eller i henhold til bestemmelserne i den nationale retsakt, der gennemfører direktiv 2002/58/EF, som i sig selv indeholder specifikke anvendelige sanktioner?
- 5) Skal artikel 83, stk. 2, i forordning (EU) 2016/679 fortolkes således, at en tilsynsmyndighed, der træffer afgørelse om, hvorvidt der skal pålægges en administrativ bøde, samt om den administrative bødes størrelse i hver enkelt sag, har pligt til at analysere og i den administrative sanktionsforanstaltning forklare den virkning, som hvert af kriterierne i litra a)-k) har på henholdsvis afgørelsen om at pålægge en administrativ bøde og afgørelsen om den administrative bødes størrelse?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation), med ændringer og tilføjelser (herefter »direktiv 2002/58/EF«), 10., 17. og 41. betragtning, artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, litra d) og f), artikel 13, stk. 1-3 [stk. 1 fastsætter pligten til at opnå abonnenternes samtykke inden anvendelse af elektronisk post med henblik på markedsføring, mens stk. 2 fastsætter de betingelser, på hvilke en fysisk eller juridisk person, der har opnået elektroniske adresseoplysninger fra sine kunder i forbindelse med salg af et produkt eller en tjeneste, kan anvende disse elektroniske adresseoplysninger til direkte markedsføring af sine egne tilsvarende produkter eller tjenester], artikel 15, stk. 2.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»Direktivet om elektronisk handel«) (herefter »direktiv 2000/31/EF«), 18. betragtning og artikel 2, litra f) [som definerer begrebet »kommerciel kommunikation«].

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for

informationssamfundets tjenester (herefter »direktiv 2015/1535«), artikel 1, stk. 1, litra b) og c).

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«), 47., 70. og 173. betragtning, artikel 5, stk. 1, litra a), artikel 6, artikel 7, stk. 1, 2 og 4, artikel 83, artikel 94, stk. 1 og 2, og artikel 95.

Praksis ved Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«), navnlig dom af 12. februar 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 41), af 18. juli 2013, Consiglio nazionale dei geologi og Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, præmis 28), af 6. oktober 2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 66), af 6. oktober 1982, CILFIT mod Ministero della Sanità (283/81, EU:C:1982:335, præmis 16 og 17), og af 25. november 2021, StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz (C-102/20, EU:C:2021:954).

Anførte nationale forskrifter

Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice (lov nr. 506/2004 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor):

- Artikel 1, stk. 2, hvorefter denne lov »finder anvendelse på behandling af personoplysninger i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester i offentlige elektroniske kommunikationsnet [...]«, og stk. 3.
- Artikel 2, stk. 1 og 2.
- Artikel 12, stk. 1, 2 og 4, hvorefter »det er forbudt at udsende kommerciel kommunikation [...] ved hjælp af elektronisk post eller enhver anden metode, som gør brug af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, medmindre den berørte abonnent eller bruger på forhånd har givet sit udtrykkelige samtykke til at modtage denne form for kommunikation« (stk. 1); »hvis en fysisk eller juridisk person direkte opnår en kundes e-mailadresse i forbindelse med salg af et produkt eller en tjenesteydelse, [...] kan den berørte fysiske eller juridiske person anvende denne adresse til at foretage kommerciel kommunikation vedrørende tilsvarende produkter eller tjenesteydelser, som denne person markedsfører, forudsat at kunderne klart og udtrykkeligt gives mulighed for på en enkel måde og gebyrfrit at gøre indsigelse mod en sådan anvendelse både på det tidspunkt, hvor e-mailadressen opnås, og i forbindelse med enhver meddelelse, såfremt kunden fra begyndelsen ikke har gjort indsigelse« (stk. 2);

»bestemmelserne i stk. 1 og 3 finder tilsvarende anvendelse på abonnenter, som er juridiske personer«.

– Artikel 13, stk. 1, 2 og 5, som fastsætter administrative sanktioner for overtrædelse af ovennævnte artikel 12.

– Artikel 15, ifølge hvilken denne lov gennemfører direktiv 2002/58/EF.

Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic (lov nr. 365/2002 om elektronisk handel):

– Artikel 1, nr. 8, som definerer begrebet »kommerciel kommunikation« som »alle former for kommunikation bestemt til direkte eller indirekte at fremme afsætningen af varer eller tjenester eller til etablering af et image [...] for en sælger eller en person, som udøver et lovreguleret erhverv [...]«.

– Artikel 32, ifølge hvilken lov nr. 365/2002 gennemfører direktiv 2000/31/EF.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Inteligo Media SA (herefter »Inteligo Media«) er udgiveren af online-pressepublikationen avocatnet.ro, der informerer offentligheden om de dagligt i Rumænien offentliggjorte lovændringer.
- 2 Brugere af online-publikationen kan gratis og uden yderligere handling se et maksimalt antal artikler, som er fastsat af udgiveren (6 artikler på tidspunktet for de faktiske omstændigheder).
- 3 I 2018 indførte Inteligo Media et betalt abonnementsystem, benævnt »Serviciu Premium« (herefter »Premium Service«), for de brugere, der ønsker at få adgang til yderligere artikler i online-publikationen, når den maksimale grænse på 6 viste artikler er nået.
- 4 Abonnementet »Premium Service« kræver som et første skridt, at brugeren opretter en gratis brugerkonto på platformen. Oprettelsen af en konto forudsatte brugerens accept af betingelserne og kontraktvilkårene for levering af Premium Service fra Inteligo Media.
- 5 Ved at abonnere på Premium Service fik brugeren mulighed for gratis at få adgang til et yderligere antal visninger af publikationens indhold og at modtage et dagligt nyhedsbrev via e-mail, benævnt »Personal Update« (Personlig opdatering) (medmindre brugeren udtrykkeligt havde frabedt sig denne tjeneste), samt valgfrit og mod et gebyr at få adgang til alle publikationens artikler og, via e-mail, til en række daglige nyhedsbreve benævnt »Sinteze Informative« (»Informative resuméer«).

- 6 Det daglige nyhedsbrev via e-mail, benævnt Personal Update, indeholdt hovedsageligt detaljer om den foregående dags lovgivningsmæssige nyheder og hyperlinks til relevante artikler i publikationen.
- 7 For at give brugerne mulighed for, på det tidspunkt, hvor deres e-mailadresse opnås, at frabede sig at modtage det daglige nyhedsbrev benævnt Personal Update via e-mail viste formularen til kontooprettelse feltet »Nu vreau să primesc Personal Update, informarea transmisă zilnic gratuit pe e-mail de avocatnet.ro« (»Jeg ønsker ikke at modtage nyhedsbrevet Personal Update, der dagligt udsendes gratis via e-mail fra avocatnet.ro«), som den berørte bruger skulle afkrydse. På tilsvarende måde kunne de brugere, der ikke længere ønskede at modtage Personal Update, også trykke på knappen »Dezabonare« (herefter »Afmeldelse«) ved modtagelsen af hvert nyhedsbrev via e-mail.
- 8 For de brugere, der oprettede en konto på platformen til andre formål end at abonnere på gratis Premium Service og få adgang til yderligere indhold, var feltet vedrørende nyhedsbrevet Personal Update programmeret til ikke at blive vist, og det daglige nyhedsbrev Personal Update blev ikke udsendt til disse kategorier af brugere.
- 9 Den 26. september 2019 udstedte Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (den nationale tilsynsmyndighed for behandling af personoplysninger, herefter »myndigheden«) en rapport over lovovertrædelse og administrativ sanktion, hvormed selskabet Inteligo Media blev pålagt en administrativ bøde på 42 714 rumænske lei (RON) (svarende til 9 000 EUR); i den nævnte rapport blev det anset for at være fastlagt, at Inteligo Media fra og med juli 2018 havde behandlet personoplysninger (e-mailadresse, adgangskode, brugernavn) om 4 357 brugere (fysiske personer) på et retsgrundlag, der ikke var afpasset til formålet med den omhandlede behandling, nemlig den daglige udsendelse via e-mail af nyhedsbrevet »Personal Update«, uden at selskabet havde påvist, at det havde opnået de berørte brugeres udtrykkelige samtykke til behandling af deres personoplysninger til dette specifikke formål. Myndigheden konkluderede, at Inteligo Media havde overtrådt databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a) og b), artikel 6, stk. 1, litra a), og artikel 7.
- 10 Sagsøgeren Inteligo Media anlagde sag ved Tribunalul București, Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal (retten i første instans i Bukarest, Anden Afdeling for forvaltnings- og skatteretlige sager), og nedlagde principalt påstand om annullation af den ovennævnte rapport og om fritagelse for ansvar for lovovertrædelsen.
- 11 Den dom, hvorved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) den 5. juni 2020 ikke tog sagsøgerens påstand til følge, blev ophævet i anden instans af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), og sagen blev hjemvist til fornyet behandling.

- 12 I forbindelse med den fornyede sagsbehandling gav Tribunalul București, Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal (retten i første instans i Bukarest, Anden Afdeling for forvaltnings- og skatteretlige sager), ved civilretlig dom af 15. december 2021 sagsøgeren delvist medhold i påstanden og nedsatte bødens størrelse, men stadfæstede den administrative sanktion for manglende overholdelse af kravet om at opnå udtrykkeligt samtykke til databehandlingen med hensyn til Personal Update i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.
- 13 Både sagsøgeren og den sagsøgte har iværksat appel til prøvelse af den ovennævnte civilretlige dom, og disse appeller verserer ved den forelæggende ret, Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 14 Tvisten mellem parterne vedrører retsgrundlaget for behandlingen af personoplysninger om de brugere, der abonnerede på gratis Premium Service, som sagsøgeren tilbød i forbindelse med den daglige udsendelse via e-mail af nyhedsbrevet »Personal Update« til disse brugere.
- 15 Sagsøgeren har gjort gældende, at den behandlede nyhedsbrevet »Personal Update« som en kommerciel kommunikation vedrørende sine egne tilsvarende produkter eller tjenesteydelser, hvorfor artikel 12, stk. 2, i lov nr. 506/2004, som gennemfører artikel 13, stk. 2, i direktiv 2002/58/EF i den nationale retsorden, fandt anvendelse på behandlingen af personoplysninger i den konkrete situation. Sagsøgeren gav således brugerne (i) mulighed for at gøre indsigelse mod at modtage nyhedsbrevet »Personal Update« (ved at afkrydse feltet »Nu vreau să primesc Personal Update, informarea transmisă zilnic gratuit pe e-mail de avocatnet.ro« (»Jeg ønsker ikke at modtage nyhedsbrevet Personal Update, der dagligt udsendes gratis via e-mail fra avocatnet.ro«)), som blev vist på tidspunktet for kontooprettelsen), og, hvis de ikke fra begyndelsen gjorde indsigelse, (ii) mulighed for på ethvert tidspunkt at gøre indsigelse mod og at frabede sig at modtage nyhedsbrevet ved til enhver tid at trykke på den øjeblikkelige knap Dezabonare (Afmeldelse), der fandtes i hvert nyhedsbrev »Personal Update« udsendt via e-mail.
- 16 Derudover baserede sagsøgeren også sin behandling af de omhandlede oplysninger på [databeskyttelsesforordningens] artikel 6, stk. 1, litra f), ifølge hvilken behandling er lovlig, hvis den er nødvendig for, at den dataansvarlige kan forfølge en legitim interesse.
- 17 Følgelig er sagsøgeren af den opfattelse, at den ikke var forpligtet til at opnå udtrykkeligt samtykke fra de brugere, der abonnerede på gratis Premium Service, til udsendelse af nyhedsbrevet »Personal Update«.
- 18 Endvidere skal det erindres, at databeskyttelsesforordningens artikel 95 ikke pålægger fysiske eller juridiske personer yderligere forpligtelser med hensyn til

behandling i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, hvis disse personer er omfattet af direktiv 2002/58/EF.

- 19 Myndigheden har gjort gældende, at direktiv 2002/58/EF ikke finder anvendelse i den foreliggende situation, og at retsgrundlaget for behandlingen af personoplysninger er databeskyttelsesforordningens bestemmelser.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 20 Den forelæggende ret finder det nødvendigt at anmode om en præjudiciel afgørelse, fordi de i sagen anførte relevante EU-retlige bestemmelser ikke er blevet fortolket af Domstolen, og deres fortolkning ikke er uden for rimelig tvivl for den forelæggende ret, som skal træffe afgørelse i sidste instans (jf. præmis 16 og 17 i dommen i sagen CILFIT mod Ministero della Sanità samt præmis 66 i dommen i sagen Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi).
- 21 Det drejer sig om bestemmelserne i artikel 13, stk. 1 og 2, og artikel 15 i direktiv 2002/58/EF samt databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 2, og artikel 95, hvis korrekte fortolkning er afgørende for fastlæggelsen af retsgrundlaget for behandlingen i den foreliggende situation og implicit for stadfæstelsen eller annulleringen af den anfægtede rapport.
- 22 Hvad angår de første tre præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anført, at det for at kunne løse den nationale tvist er nødvendigt at få afklaret, på hvilke betingelser en brugers e-mailadresse anses for at være opnået »i forbindelse med salg af et produkt eller en tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2002/58/EF, henset til sagsøgerens forsvarsargumenter, der er baseret på opbygningen af de tjenesteydelser, som den tilbyder, og den måde, hvorpå brugerne får adgang til dem.
- 23 I mangel af en definition i EU-retten er det desuden nødvendigt at få afklaret begrebet »direkte markedsføring« i artikel 13 i direktiv 2002/58/EF for at kunne afgøre, om den måde, hvorpå sagsøgeren anvendte sine abonnenters e-mailadresser, svarer til anvendelse til direkte markedsføring, og om dette begreb svarer til begrebet »kommerciel kommunikation«, som den nationale lovgiver anvender i artikel 12 i lov nr. 506/2004, der gennemfører artikel 13 i direktiv 2002/58/EF i den nationale retsorden.
- 24 Den fortolkning af begrebet »direkte markedsføring«, som Domstolen har anlagt i dommen i sagen StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz, giver ikke afklaringer til at løse tvisten i hovedsagen.
- 25 Det fjerde præjudicielle spørgsmål er rejst for det tilfælde, at Domstolen måtte være af den opfattelse, at opnåelsen af e-mailadressen på en abonnent på gratis Premium Service, ikke finder sted »i forbindelse med salg af et produkt eller en tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2002/58. I så fald ønsker den forelæggende ret få oplyst, om udsendelse via e-mail af nyhedsbrevet

Personal Update medfører anvendelsen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2002/58 i den forstand, at det er nødvendigt at opnå abonnentens forudgående samtykke til »anvendelse af [...] elektronisk post med henblik på direkte markedsføring«. Hvis den sidstnævnte bestemmelse finder anvendelse i den foreliggende situation, er det nødvendigt at fastlægge, hvilken retsakt der fastsætter sanktioner for manglende overholdelse af betingelserne for opnåelse af et gyldigt samtykke fra abonnenten, sådan som disse er fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2002/58/EF.

- 26 Besvarelsen af det femte præjudicielle spørgsmål er nødvendig, fordi det af ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 2, ikke klart fremgår, hvilke specifikke forpligtelser sanktionsmyndigheden skal opfylde i forbindelse med anvendelsen af denne artikel, og dette aspekt er relevant for den måde, hvorpå sanktionen for den af hovedsagen omfattede lovovertrædelse skal fastlægges.

ARBEJDSDOKUMENT