

## Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse (artikel 65)



### **Afgørelse 01/2022 om tvisten vedrørende den franske tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse om Accor SA i henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR**

**Vedtaget den 15. juni 2022**

## Indholdsfortegnelse

1	Sammendrag af TVISTEN .....	5
2	Betingelser for vedtagelse af en bindende afgørelse.....	8
2.1	Indsigelse fremsat af en berørt tilsynsmyndighed i forbindelse med et udkast til afgørelse .	9
2.2	Den ledende tilsynsmyndighed følger ikke den relevante og begrundede indsigelse mod udkastet til afgørelse.....	9
2.3	Konklusioner vedrørende Databeskyttelsesrådets kompetence .....	9
3	Retten til god forvaltning .....	10
4	Den bindende afgørelses opbygning.....	11
5	Om korrigerende foranstaltninger – navnlig beregning af den administrative bøde .....	11
5.1	Analyse foretaget af den ledende tilsynsmyndighed i udkastet til afgørelse .....	11
5.2	Vurdering af den polske tilsynsmyndigheds indsigelse.....	12
5.3	Den ledende tilsynsmyndigheds holdning til indsigelsen .....	14
5.4	Databeskyttelsesrådets analyse .....	14
5.4.1	Vurdering af, om indsigelsen er relevant og begrundet .....	14
5.4.2	Vurdering af realiteten .....	16
6	Bindende afgørelse.....	22
7	Afsluttende bemærkninger .....	23

## Det Europæiske Databeskyttelsesråd har —

under henvisning til artikel 63 og artikel 65, stk. 1, litra a), 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 ("GDPR")<sup>1</sup>,

under henvisning til EØS-aftalen, særlig bilag XI og protokol 37 til EØS-aftalen, som ændret ved Det Blandede EØS-Udvalgs afgørelse nr. 154/2018 af 6. juli 2018<sup>2</sup>,

under henvisning til artikel 11 og artikel 22 i forretningsordenen<sup>3</sup>,

ud fra følgende betragtninger:

(1) Det Europæiske Databeskyttelsesråd ("**Databeskyttelsesrådet**") har som sin vigtigste opgave at sikre ensartet anvendelse af databeskyttelsesforordningen i hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ("**EØS**"). Med henblik herpå følger det af artikel 60 i GDPR, at den **ledende tilsynsmyndighed** skal samarbejde med de øvrige berørte tilsynsmyndigheder i et forsøg på at nå til enighed om, at den ledende tilsynsmyndighed og de **berørte tilsynsmyndigheder** udveksler alle relevante oplysninger med hinanden, og at den ledende tilsynsmyndighed straks skal videregive de relevante oplysninger om sagen til de øvrige berørte tilsynsmyndigheder. Den ledende tilsynsmyndighed forelægger uden ophold et udkast til afgørelse for de øvrige berørte tilsynsmyndigheder med henblik på udtalelse og tager behørigt hensyn til deres synspunkter.

(2) Hvis nogen af de berørte tilsynsmyndigheder har fremsat en **relevant og begrundet indsigelse** om udkastet til afgørelse i overensstemmelse med artikel 4, stk. 24, og artikel 60, stk. 4, i GDPR, og den ledende tilsynsmyndighed ikke har til hensigt at følge den relevante og begrundede indsigelse eller mener, at indsigelsen ikke er begrundet og relevant, forelægger den ledende tilsynsmyndighed spørgsmålet for sammenhængsmekanismen, der er omhandlet i artikel 63 i GDPR.

(3) I henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR udsteder Databeskyttelsesrådet en bindende afgørelse vedrørende alle spørgsmål, der er genstand for relevante og begrundede indsigelser, navnlig hvorvidt GDPR er overtrådt.

(4) Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse vedtages med et flertal på to tredjedele af Databeskyttelsesrådets medlemmer i henhold til artikel 65, stk. 2, i GDPR sammenholdt med artikel 11, stk. 4, i Databeskyttelsesrådets forretningsorden inden for en måned efter formanden og den kompetente tilsynsmyndighed har besluttet, at sagsakten er komplet. Fristen kan forlænges med yderligere en måned under hensyntagen til emnets kompleksitet efter formandens afgørelse på eget initiativ eller på anmodning af mindst en tredjedel af Databeskyttelsesrådets medlemmer.

(5) I overensstemmelse med artikel 65, stk. 3, i GDPR gælder det, at hvis Databeskyttelsesrådet på trods af en sådan forlængelse ikke har været i stand til at træffe en afgørelse inden for fristen, gør den dette senest to uger efter udløbet af forlængelsen med simpelt flertal blandt dets medlemmer.

---

<sup>1</sup> EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1.

<sup>2</sup> Henvisninger til "medlemsstater" i hele denne afgørelse skal forstås som henvisninger til "EØS-medlemsstater".

<sup>3</sup> Databeskyttelsesrådets forretningsorden, vedtaget den 25. maj 2018, senest ændret og vedtaget den 6. april 2022.

(6) I overensstemmelse med artikel 11, stk. 6, i Databeskyttelsesrådets forretningsorden er det kun den engelske tekst til Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse, der er autentisk, da det er det sprog, der anvendes i Databeskyttelsesrådets vedtagelsesprocedure —

## VEDTAGET FØLGENDE BINDENDE AFGØRELSE

### 1 SAMMENDRAG AF TVISTEN

1. Dette dokument indeholder en bindende afgørelse vedtaget af Databeskyttelsesrådet i overensstemmelse med artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR. Afgørelsen vedrører den tvist, der er opstået på baggrund af et udkast til afgørelse (herefter "**udkastet til afgørelse**") fra den **franske tilsynsmyndighed** ("Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés", i dette dokument også benævnt "**den ledende tilsynsmyndighed**"), og den efterfølgende indsigelse fra en af de **berørte tilsynsmyndigheder**, nemlig den **polske tilsynsmyndighed** ("Urząd Ochrony Danych Osobowych"). Det pågældende udkast til afgørelse omhandler en klagebaseret undersøgelse indledt af den franske tilsynsmyndighed (herefter "**undersøgelsen**") vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ACCOR SA ("**ACCOR**"), en virksomhed inden for hotel- og restaurationsbranchen, opfylder sine forpligtelser i henhold til GDPR. Undersøgelse fulgte flere klager, der var blevet indgivet mod ACCOR til den franske tilsynsmyndighed og til følgende klagemodtagende tilsynsmyndigheder: Den polske tilsynsmyndighed, den **spanske tilsynsmyndighed** ("Agencia Española de Protección de Datos"), **tilsynsmyndigheden i Niedersachsen** ("Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen"), **tilsynsmyndigheden i Saarland** ("Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland") og **Det Forenede Kongeriges tilsynsmyndighed** ("Information Commissioner's Office")<sup>4</sup>.
2. Mellem november 2018 og december 2019 modtog den franske tilsynsmyndighed 11 klager over ACCOR. Disse klager vedrørte manglende hensyntagen til retten til at gøre indsigelse mod modtagelse af markedsføringsmeddelelser pr. post og/eller vanskeligheder med at udøve retten til indsigt<sup>5</sup>.
3. Ved modtagelsen af disse klager kvalificerede den franske tilsynsmyndighed de aktiviteter, der er omfattet af ovennævnte klager, som grænseoverskridende behandling i overensstemmelse med artikel 4, stk. 23, i GDPR. Da ACCOR's hovedvirksomhed (som defineret i artikel 4, stk. 16, i GDPR) blev konstateret at være beliggende i Frankrig, blev den franske tilsynsmyndighed identificeret som ledende tilsynsmyndighed i GDPR's forstand med hensyn til den grænseoverskridende behandling, der udføres af ACCOR<sup>6, 7</sup>.

---

<sup>4</sup> Bemærk: I punkt 5 i udkastet til afgørelse henvises der fejlagtigt til, at denne klage er indgivet til den irske tilsynsmyndighed.

<sup>5</sup> Punkt 3 og 5 i udkastet til afgørelse.

<sup>6</sup> Udkastet til afgørelse, punkt 3.

<sup>7</sup> Følgende tilsynsmyndigheder blev identificeret som berørte tilsynsmyndigheder: Den østrigske tilsynsmyndighed ("Österreichische Datenschutzbehörde"), den belgiske tilsynsmyndighed ("Autorité de la protection des données - Gegevensbeschermingsautoriteit (APD-GBA)"), den bulgarske tilsynsmyndighed ("Commission for Personal Data Protection"), den kroatiske tilsynsmyndighed ("Croatian Personal Data Protection Agency"), den tjekkiske tilsynsmyndighed ("Office for Personal Data Protection") og den danske tilsynsmyndighed ("Datatilsynet"), den estiske tilsynsmyndighed ("Estonian Data Protection Inspectorate (Andmekaitse Inspektsioon)"), den græske tilsynsmyndighed ("Hellenic Data Protection Authority"), den irske tilsynsmyndighed ("Data Protection Commission"), den italienske tilsynsmyndighed ("Garante per la protezione dei dati personali"), den lettiske tilsynsmyndighed ("Data State Inspectorate"), den litauiske tilsynsmyndighed ("State Data Protection Inspectorate"), den luxembourgske tilsynsmyndighed ("Commission Nationale pour la Protection des Données"), den nederlandske tilsynsmyndighed ("Autoriteit Persoonsgegevens"), den polske tilsynsmyndighed ("Urząd Ochrony Danych Osobowych"), den portugisiske tilsynsmyndighed ("Comissão Nacional de Proteção de Dados"), den rumænske tilsynsmyndighed ("The National Supervisory Authority for Personal Data Processing"), den slovakiske tilsynsmyndighed ("Office for Personal Data Protection of the Slovak

4. Følgende tabel viser en oversigt over tidslinjen over de begivenheder, der førte til forelæggelse af sagen for sammenhængsmekanismen:

<i>November 2018 – december 2019</i>	Den franske tilsynsmyndighed modtog 11 klager mod ACCOR, en virksomhed med hjemsted i Frankrig. Fem af disse klager blev fremsendt til den franske tilsynsmyndighed fra følgende klagemodtagende tilsynsmyndigheder: Tilsynsmyndigheden i Niedersachsen, tilsynsmyndigheden i Saarland, den spanske tilsynsmyndighed, Det Forenede Kongeriges tilsynsmyndighed og den polske tilsynsmyndighed.
<i>23. december 2019</i>	Efter undersøgelsen forelagde den franske tilsynsmyndighed et første udkast til afgørelse i henhold til artikel 60, stk. 3, i GDPR for de berørte tilsynsmyndigheder, som flere af dem gjorde indsigelse mod. Den franske tilsynsmyndighed besluttede herefter at indstille den pågældende artikel 60-procedure for at undersøge sagen nærmere <sup>8</sup> .
<i>11. og 24. februar 2020</i>	For at undersøge sagen nærmere foretog den franske tilsynsmyndighed en inspektion i ACCOR's lokaler den 11. februar 2020, og der blev foretaget en onlineinspektion den 24. februar 2020 <sup>9</sup> .
<i>Februar-august 2020</i>	På forskellige datoer sendte ACCOR yderligere oplysninger til den franske tilsynsmyndighed pr. brev <sup>10</sup> .

Republic"), den slovenske tilsynsmyndighed ("Information Commissioner of the Republic of Slovenia"), den spanske tilsynsmyndighed ("Agencia Española de Protección de Datos"), den svenske tilsynsmyndighed ("Integritetsskyddsmyndigheten"), tilsynsmyndigheden i Baden-Württemberg ("Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg"), tilsynsmyndigheden i Bayern (ikke-offentlig sektor) ("Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht"), tilsynsmyndigheden i Berlin ("Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit"), tilsynsmyndigheden i Brandenburg ("Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg"), tilsynsmyndigheden i Bremen ("Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen"), tilsynsmyndigheden i Hamburg ("Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit"), tilsynsmyndigheden i Hessen ("Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit"), tilsynsmyndigheden i Niedersachsen ("Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen"), tilsynsmyndigheden i Mecklenburg-Vorpommern ("Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern"), tilsynsmyndigheden i Nordrhein-Westfalen ("Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen"), tilsynsmyndigheden i Rheinland-Pfalz ("Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz"), tilsynsmyndigheden i Saarland ("Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland"), tilsynsmyndigheden i Sachsen ("Die Sächsische Datenschutzbeauftragte"), tilsynsmyndigheden i Sachsen-Anhalt ("Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt"), tilsynsmyndigheden i Schleswig-Holstein ("Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein") og tilsynsmyndigheden i Thüringen ("Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit").

<sup>8</sup> Punkt 6-8 i udkastet til afgørelse.

<sup>9</sup> Punkt 9 i udkastet til afgørelse.

<sup>10</sup> Ibid.

24. november 2020	Den af den franske tilsynsmyndighed udpegede ordfører afleverede sin rapport <sup>11</sup> , som blev sendt til ACCOR <sup>12</sup> .
22. december 2020	ACCOR sendte den franske tilsynsmyndighed sine skriftlige bemærkninger til den franske tilsynsmyndigheds ordførers rapport <sup>13</sup> .
28. januar 2021	ACCOR fremsatte mundtlige bemærkninger til ordførers rapport for den franske tilsynsmyndighed <sup>14</sup> .
30. april 2021	Den franske tilsynsmyndighed delte sit udkast til afgørelse med de berørte tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med artikel 60, stk. 3, i GDPR.
28. maj 2021	Den polske tilsynsmyndighed rejste tre indsigelser i overensstemmelse med artikel 60, stk. 4, i GDPR (herefter " <b>den polske tilsynsmyndigheds indsigelser</b> ").
21. oktober 2021	Den af den franske tilsynsmyndighed udpegede ordfører fremsatte, et tillæg <sup>15</sup> til sin rapport efter indgivelsen af indsigelserne fra den polske tilsynsmyndighed.
22. oktober 2021	Den franske tilsynsmyndighed meddelte både den polske tilsynsmyndigheds indsigelser og ordførers tillæg til ACCOR.
27. oktober 2021	Efter anmodning fra ACCOR delte den franske tilsynsmyndighed udkastet til afgørelse med ACCOR.
29. november 2021	ACCOR sendte den franske tilsynsmyndighed sine skriftlige bemærkninger <sup>16</sup> til den polske tilsynsmyndigheds indsigelser.
13. januar 2022	Den franske tilsynsmyndighed vedtog drøftelsen i det begrænsede udvalg "Deliberation of the Restricted Committee n° SAN-2022-001" vedrørende ACCOR, hvori den fremsætter sine synspunkter på den polske tilsynsmyndigheds indsigelser og forklarer, hvorfor den besluttede ikke at følge dem <sup>17</sup> .

5. Den 18. februar 2022 udløste den franske tilsynsmyndighed tvistbilæggelsesprocessen via det informations- og kommunikationssystem, der er omtalt i artikel 17 i Databeskyttelsesrådets forretningsorden, nemlig informationssystemet for det indre marked (IMI). Efter den ledende tilsynsmyndigheds forelæggelse af dette spørgsmål for Databeskyttelsesrådet i overensstemmelse med artikel 60, stk. 4, i GDPR vurderede Databeskyttelsesrådets sekretariat på formandens vegne, hvorvidt sagen var fuldstændig, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i Databeskyttelsesrådets

<sup>11</sup> Rapport med forslag om at pålægge virksomheden ACCOR en sanktion (herefter "**rapporten**").

<sup>12</sup> Punkt 11-12 i udkastet til afgørelse.

<sup>13</sup> Udkastet til afgørelse, punkt 13; virksomheden ACCOR SA's skriftlige bemærkninger af 22. december 2020 (herefter "**ACCOR's bemærkninger fra december 2020**").

<sup>14</sup> Udkastet til afgørelse, punkt 14; virksomheden ACCOR SA's høringsprotokol fra mødet i CNIL's begrænsede udvalg den 28. januar 2021 (herefter "**ACCOR's bemærkninger fra januar 2021**").

<sup>15</sup> Addendum af 21. oktober 2021 til rapporten med forslag om en sanktion mod ACCOR (herefter "**tillægget**").

<sup>16</sup> ACCOR SA's skriftlige bemærkninger af 29. november 2021, (herefter "**ACCOR's bemærkninger fra november 2021**").

<sup>17</sup> Drøftelse i det begrænsede udvalg "Deliberation of the Restricted Committee n° SAN-2022-001" vedrørende virksomheden ACCOR SA af 13. januar 2022 (herefter "**drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser**").

forretningsorden. Den 22. februar 2022 bekræftede Databeskyttelsesrådets sekretariat over for den franske tilsynsmyndighed, at det havde modtaget sagen.

6. På samme dato, den 22. februar 2022, meddelte den polske tilsynsmyndighed den franske tilsynsmyndighed, at den trak en af sine tre indsigelser tilbage. Den franske tilsynsmyndighed meddelte disse oplysninger til Databeskyttelsesrådets sekretariat den 23. marts 2022.
7. Den 15. marts 2022 kontaktede Databeskyttelsesrådets sekretariat den franske tilsynsmyndighed for at anmode om yderligere dokumenter og oplysninger. Efter denne anmodning fremsendte den franske tilsynsmyndighed yderligere oplysninger til Databeskyttelsesrådets sekretariat den 22. og 23. marts 2022 og understregede, at der ville følge flere oplysninger.
8. Den 25. marts 2022 bekræftede den polske tilsynsmyndighed over for Databeskyttelsesrådets sekretariat, at der ikke længere var nogen tvist med hensyn til en af de to resterende indsigelser.
9. Den 11. april 2022 forelagde den franske tilsynsmyndighed 17 yderligere dokumenter på IMI.
10. Den 22. april 2022 kontaktede Databeskyttelsesrådets sekretariat den franske tilsynsmyndighed for at stille nogle opfølgende spørgsmål til dossierets fuldstændighed, som den franske tilsynsmyndighed besvarede den 26. april 2022.
11. Den 27. april 2022 sendte Databeskyttelsesrådets sekretariat sagsakten rundt til Databeskyttelsesrådets medlemmer, efter at den franske tilsynsmyndighed og formanden for Databeskyttelsesrådet havde bekræftet, at sagsakten var fuldstændig.
12. Et spørgsmål af særlig betydning, der blev undersøgt nøje af Databeskyttelsesrådets sekretariat, var retten til at blive hørt, som krævet i artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder. Den 15. marts 2022 kontaktede Databeskyttelsesrådets sekretariat den franske tilsynsmyndighed med yderligere spørgsmål for blandt andet at få bekræftet, hvorvidt ACCOR havde haft mulighed for at udøve sin ret til at blive hørt vedrørende alle de dokumenter, der var blevet forelagt Databeskyttelsesrådet med henblik på afgørelse. Den 29. april 2022 kontaktede Databeskyttelsesrådets formand desuden ACCOR for at give virksomheden mulighed for at udøve sin ret til at blive hørt i forbindelse med tvisten ved Databeskyttelsesrådet. ACCOR fremsatte sine synspunkter den 13. maj 2022<sup>18</sup>. Yderligere oplysninger om dette forhold findes i afsnit 3 nedenfor.
13. Formanden besluttede i overensstemmelse med artikel 65, stk. 3, i GDPR sammenholdt med artikel 11, stk. 4, i Databeskyttelsesrådets forretningsorden at forlænge standardtidsplanen for vedtagelse på en måned med yderligere en måned på grund af det komplekse emne i den pågældende tvist.

## 2 BETINGELSER FOR VEDTAGELSE AF EN BINDENDE AFGØRELSE

14. De generelle betingelser for Databeskyttelsesrådets vedtagelse af en bindende afgørelse fremgår af artikel 60, stk. 4, og artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Bemærkninger fra ACCOR SA, 13. maj 2022, (herefter "**ACCOR's bemærkninger fra maj 2022**").

<sup>19</sup> I henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR, træffer Databeskyttelsesrådet en bindende afgørelse, når en berørt tilsynsmyndighed er fremkommet med en relevant og begrundet indsigelse mod et udkast til afgørelse udarbejdet af den ledende tilsynsmyndighed, og den ledende tilsynsmyndighed ikke har fulgt indsigelsen, eller den ledende tilsynsmyndighed har afvist en sådan indsigelse som værende uden relevans eller ubegrundet.



## 2.1 Indsigelse fremsat af en berørt tilsynsmyndighed i forbindelse med et udkast til afgørelse

15. Databeskyttelsesrådet bemærker, at den polske tilsynsmyndighed rejste og via IMI fremsatte en indsigelse mod udkastet til afgørelse vedrørende størrelsen af den bøde, som den franske tilsynsmyndighed foreslog at pålægge ACCOR. Indsigelsen blev fremsat i henhold til artikel 60, stk. 4, i GDPR og inden for fristen deri.
16. Den portugisiske tilsynsmyndighed ("Comissão Nacional de Proteção de Dados") har fremsat bemærkninger til udkastet til afgørelse. Da disse bemærkninger ikke i sig selv er indsigelser i henhold til artikel 4, stk. 24, i GDPR, kan de ikke udløse tvistbilæggelsesmekanismen i artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR og er derfor ikke omfattet af denne bindende afgørelse fra Databeskyttelsesrådet<sup>20</sup>.

## 2.2 Den ledende tilsynsmyndighed følger ikke den relevante og begrundede indsigelse mod udkastet til afgørelse

17. I sin drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser<sup>21</sup> besluttede den franske tilsynsmyndighed ikke at følge den polske tilsynsmyndigheds indsigelse og at henvise sagen til tvistbilæggelsesmekanismen i overensstemmelse med artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR.

## 2.3 Konklusioner vedrørende Databeskyttelsesrådets kompetence

18. Den foreliggende sag opfylder kravene i artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR, da den berørte tilsynsmyndighed gjorde indsigelse mod den ledende tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse inden for den frist, der er fastsat i artikel 60, stk. 4, i GDPR, og den ledende tilsynsmyndighed ikke fulgte denne indsigelse.
19. Databeskyttelsesrådet bemærker, at udkastet til afgørelse ikke kun vedrører spørgsmål, der er omfattet af GDPR, men også spørgsmål, der er omfattet af direktiv 2002/58/EF ("**e-databeskyttelsesdirektivet**") og den relevante nationale gennemførelse heraf. Mere specifikt påtænkes det i udkastet til afgørelse at pålægge en bøde for overtrædelse af GDPR og en bøde for overtrædelse af den franske lov om post og elektronisk kommunikation, som gennemfører e-databeskyttelsesdirektivet i Frankrig. Databeskyttelsesrådet har ikke kompetence til at træffe en bindende afgørelse om spørgsmål, der udelukkende falder ind under anvendelsesområdet for e-databeskyttelsesdirektivet. Denne bindende beslutning omhandler ikke de dele af udkastet til afgørelse, der vedrører den nationale gennemførelse af e-databeskyttelsesdirektivet i national lovgivning.
20. Databeskyttelsesrådet har derfor kompetence til at vedtage en bindende afgørelse om alle spørgsmål inden for GDPR's anvendelsesområde, som er genstand for den polske tilsynsmyndigheds relevante og begrundede indsigelse, navnlig om der foreligger en overtrædelse af GDPR, eller om en påtænkt foranstaltning i forhold til den dataansvarlige eller databehandleren er i overensstemmelse med GDPR.
21. Alle resultater i denne afgørelse berører ikke nogen vurdering eller bindende afgørelse, som Databeskyttelsesrådet måtte træffe i andre sager, herunder med hensyn til de samme parter afhængigt af yderligere og/eller nye resultater.

---

<sup>20</sup> Se Databeskyttelsesrådets retningslinjer 3/2021 om anvendelsen af artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR (herefter "**retningslinjerne for artikel 65, stk. 1, litra a)**"), punkt 17.

<sup>21</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 18.

### 3 RETTEN TIL GOD FORVALTNING

22. Databeskyttelsesrådet er underlagt artikel 41 i EU's charter om grundlæggende rettigheder (retten til god forvaltning). Dette afspejles også i artikel 11 i Databeskyttelsesrådets forretningsorden.
23. Artikel 65, stk. 2, i GDPR, bestemmer, at Databeskyttelsesrådets afgørelse "skal være begrundet og rettet til den ledende tilsynsmyndighed og alle de berørte tilsynsmyndigheder og have bindende virkning for dem". Artikel 65, stk. 2, i GDPR afspejler, at Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse har til formål at løse en tvist, der er opstået mellem to eller flere nationale tilsynsmyndigheder<sup>22</sup>. Det har ikke til sigte at rette sig direkte til nogen tredjepart. Da Databeskyttelsesrådets afgørelse imidlertid er bindende for den ledende tilsynsmyndighed i dette tilfælde og kan være afgørende for resultatet af proceduren på nationalt plan, kan den påvirke interesserne for personer, der var en del af den procedure, der gav anledning til udkastet til afgørelse, såsom den dataansvarlige, der er omfattet af den ledende tilsynsmyndigheds endelige afgørelse<sup>23</sup>.
24. For at behandle ACCOR's eventuelle ret til at blive hørt vurderede Databeskyttelsesrådet først og fremmest, om ACCOR allerede var blevet tilbudt muligheden for at udøve sin ret til at blive hørt i forbindelse med emnet for den tvist, som Databeskyttelsesrådet skulle løse på nationalt plan i forbindelse med de dokumenter, der var modtaget i denne procedure, og som Databeskyttelsesrådet havde anvendt til at træffe sin bindende afgørelse<sup>24</sup>.
25. Den 29. april 2022 kontaktede Databeskyttelsesrådets formand ACCOR og informerede om, at sagen var blevet henvist til tvistbilæggelsesmekanismen i henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR. I samme brev henledte Databeskyttelsesrådets formand ACCOR's opmærksomhed på, at den polske tilsynsmyndighed ikke længere mente, at der forelå en tvist om to af de tre indsigelser, den oprindeligt havde fremsat, og at Databeskyttelsesrådets bindende beslutning derfor ville omhandle det resterende klagepunkt vedrørende bødens størrelse. Formålet med dette brev var også at give ACCOR ret til at blive hørt om de dokumenter i sagen, som virksomheden endnu ikke havde haft mulighed for at udtale sig om. Databeskyttelsesrådets formand gav ACCOR mulighed for at fremsætte bemærkninger til disse dokumenter senest den 13. maj 2022. Den 13. maj 2022 fremsendte ACCOR sine bemærkninger (ACCOR's bemærkninger fra maj 2022) og den franske originaludgave af ACCOR's bemærkninger fra november 2021. Efter denne indgivelse mente Databeskyttelsesrådet, at ACCOR havde fået muligheden for reelt at fremføre sine synspunkter i relation til emnet for den tvist, som Databeskyttelsesrådet skulle bilægge.
26. I lyset af omfanget af den tvist, der blev forelagt Databeskyttelsesrådet, og sagens omstændigheder besluttede Databeskyttelsesrådets formand ikke at give klagerne ret til at blive hørt inden udstedelsen af denne bindende afgørelse, da Databeskyttelsesrådets afgørelse om en indsigelse vedrørende bødens størrelse sandsynligvis ikke vil påvirke deres retssituation.

---

<sup>22</sup> Retningslinjerne for artikel 65, stk. 1, litra a), punkt 97.

<sup>23</sup> Retningslinjerne for artikel 65, stk. 1, litra a), punkt 98-99.

<sup>24</sup> Retningslinjerne for artikel 65, stk. 1, litra a), punkt 105-106.

## 4 DEN BINDENDE AFGØRELSES OPBYGNING

27. Med hensyn til indsigelsen fra den berørte tilsynsmyndighed bør Databeskyttelsesrådet først vurdere, om den skal betragtes som "relevant og begrundet" i henhold til artikel 4, stk. 24, i GDPR, som præciseret i retningslinjerne om relevante og begrundede indsigelser<sup>25</sup>.
28. Hvis Databeskyttelsesrådet konstaterer, at en indsigelse (eller en del heraf) ikke opfylder kravene i artikel 4, stk. 24, i GDPR, tager Databeskyttelsesrådet ikke stilling til berettigelsen af væsentlige spørgsmål, som denne (del af) indsigelse(n) rejser i det pågældende tilfælde. Databeskyttelsesrådet bør kun behandle de væsentlige spørgsmål i en indsigelse, hvis indsigelsen anses for at være relevant og begrundet<sup>26</sup>.

## 5 OM KORRIGERENDE FORANSTALTNINGER – NAVNLIG BEREGNING AF DEN ADMINISTRATIVE BØDE

### 5.1 Analyse foretaget af den ledende tilsynsmyndighed i udkastet til afgørelse

29. udkastet til afgørelse indeholder en oversigt over, hvilke kriterier den franske tilsynsmyndighed tog højde for, da den skulle afgøre, om der skulle pålægges en administrativ bøde, og fastsætte bødens størrelse<sup>27</sup>.
30. I udkastet til afgørelse anførte den franske tilsynsmyndighed, at "virksomheden [ACCOR] i 2019 havde indtægter på 1,2 milliarder EUR og et nettooverskud på 208 millioner EUR. Disse indtægter faldt med 54 % mellem 2019 og 2020"<sup>28</sup>.
31. Med hensyn til overtrædelsens art og alvor noterede den franske tilsynsmyndighed sig i sit udkast til afgørelse først antallet af ACCOR's overtrædelser, nemlig: "[...] mangel på let tilgængelige og fuldstændige oplysninger om den udførte behandling, klagernes vanskeligheder i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder samt mangler i datasikkerheden"<sup>29</sup>. I den forbindelse blev det i udkastet til afgørelse understreget, at disse overtrædelser af GDPR vedrørte flere grundlæggende principper i den gældende lovgivning om beskyttelse af personoplysninger, og at de udgjorde en "væsentlig krænkelse" af de registreredes rettigheder<sup>30</sup>. I udkastet til afgørelse blev der også taget hensyn til det "særligt store antal mennesker, der er berørt af disse overtrædelser, eftersom ■■■ millioner mennesker i 2019 modtog mindst et af ACCOR-koncernens nyhedsbreve på en gyldig e-mailadresse"<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Databeskyttelsesrådets retningslinjer 9/2020 vedrørende relevant og begrundet indsigelse i henhold til forordning 2016/679, version 2, vedtaget den 9. marts 2021 ("**retningslinjerne vedrørende relevant og begrundet indsigelse**").

<sup>26</sup> Se retningslinjerne for artikel 65, stk. 1, litra a), punkt 63 (som angiver: "Databeskyttelsesrådet vurderer i forbindelse med hver enkelt indsigelse, om indsigelsen opfylder kravene i artikel 4, stk. 24, i GDPR, og behandler i så fald indsigelsens berettigelse i den bindende afgørelse.")

<sup>27</sup> Punkt 78-88 i udkastet til afgørelse.

<sup>28</sup> Punkt 2 i udkastet til afgørelse. Under vurderingen af dossierets fuldstændighed præciserede den franske tilsynsmyndighed, at henvisningen til ACCOR's "indtægter" i udkastet til afgørelse skal forstås som en henvisning til ACCOR's omsætning.

<sup>29</sup> Punkt 80 i udkastet til afgørelse.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Punkt 81 i udkastet til afgørelse.

32. Endelig blev det i udkastet til afgørelse understreget, at de pågældende overtrædelser "havde direkte konsekvenser for de registrerede, hvilket underbygges af, at CNIL modtog 11 klager, der navnlig vedrørte retten til at gøre indsigelse mod markedsføringsmeddelelser"<sup>32</sup>.
33. På grundlag af ovenstående begrundelse konkluderede den franske tilsynsmyndighed i sit udkast til afgørelse, at ACCOR skulle pålægges en bøde<sup>33</sup>.
34. Med hensyn til fastsættelsen af det maksimale bødebeløb anførte den franske tilsynsmyndighed, at "det fremgår af forordningens artikel 83, stk. 3, at i tilfælde af flere overtrædelser [...] må det samlede bødebeløb ikke overstige det beløb, der er fastsat for den alvorligste overtrædelse"<sup>34</sup>. Den franske tilsynsmyndighed fandt, at ACCOR havde overtrådt artikel 12, stk. 1, artikel 12, stk. 3, artikel 13, artikel 15, stk. 1, artikel 21, stk. 2, og artikel 32 i GDPR, og anførte i sit udkast til afgørelse, at "den maksimale bøde, der kan pålægges, er 20 mio. EUR eller 4 % af årsomsætningen på verdensplan, såfremt dette beløb er højere."<sup>35</sup>.
35. Ved vurderingen af bødens proportionalitet fandt den franske tilsynsmyndighed, at ACCOR havde afhjulpet alle de overtrædelser, der var identificeret i udkastet til afgørelse, og at "nogle af dem, hvad angår udøvelsen af enkeltpersoners rettigheder, ikke var af strukturel karakter"<sup>36</sup>. I udkastet til afgørelse blev det desuden påpeget, at ACCOR samarbejdede fuldt ud med den franske tilsynsmyndighed<sup>37</sup>. Den franske tilsynsmyndighed tog desuden hensyn til ACCOR's finansielle situation, som rapporterede om "et fald på 54 % i omsætningen mellem 2019 og 2020"<sup>38</sup>.
36. Den franske tilsynsmyndighed konkluderede i sit udkast til afgørelse, at den franske tilsynsmyndighed i betragtning af "den økonomiske kontekst forårsaget af covid-19-sundhedskrisen og dens konsekvenser for [ACCOR's] finansielle situation" samt "de relevante kriterier i artikel 83, stk. 2, der er nævnt ovenfor", besluttede at pålægge en bøde på 100 000 EUR for de konstaterede overtrædelser af GDPR<sup>39</sup>.

## 5.2 Vurdering af den polske tilsynsmyndigheds indsigelse

37. Den polske tilsynsmyndigheds indsigelse vedrører det bødebeløb, der er fastsat i udkastet til afgørelse.
38. Den polske tilsynsmyndighed fremfører i sin indsigelse, at det beløb, som den ledende tilsynsmyndighed har foreslået som administrativ bøde, er for lavt for en dataansvarlig som ACCOR, og at bøden ikke vil være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning som krævet i artikel 83, stk. 1, i GDPR. Den polske tilsynsmyndighed konkluderer derfor, at "udkastet til afgørelse bør revideres i overensstemmelse hermed, og at der bør foreslås en højere økonomisk sanktion for de overtrædelser, der er konstateret i denne sag, således at sanktionen opfylder betingelserne for en foranstaltning, som er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning foranstaltning"<sup>40</sup>.

---

<sup>32</sup> Punkt 82 i udkastet til afgørelse.

<sup>33</sup> Punkt 83 i udkastet til afgørelse.

<sup>34</sup> Punkt 84 i udkastet til afgørelse.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Punkt 86 i udkastet til afgørelse.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Punkt 87 i udkastet til afgørelse.

<sup>39</sup> Punkt 88 og 92 i udkastet til afgørelse.

<sup>40</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 4.

39. Med hensyn til overtrædelsernes alvor henviser den polske tilsynsmyndighed til følgende faktorer i artikel 83, stk. 2, litra a), i GDPR, som bør tages i betragtning ved vurderingen af alvorligheden: "behandlings karakter, omfang eller formål samt antal registrerede, der er berørt, og omfanget af den skade, som de har lidt"<sup>41</sup>. I denne henseende anfører den polske tilsynsmyndighed, at de bestemmelser, der er blevet overtrådt, og den grænseoverskridende karakter af behandlingen viser, at overtrædelserne er af stor alvor, og at den foreslåede bøde derfor burde have været større<sup>42</sup>.
40. Med hensyn til vurderingen af bøden i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR vedrørende pligten til at pålægge bøder, der i hvert enkelt tilfælde er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, giver den polske tilsynsmyndighed udtryk for følgende betænkeligheder.
41. For det første påpeger den polske tilsynsmyndighed, at udkastet til afgørelse bør indeholde yderligere oplysninger om ACCOR's omsætning. I den forbindelse hævder den polske tilsynsmyndighed, at da virksomhedens omsætning ikke fremgår af udkastet til afgørelse, er oplysningerne i udkastet til afgørelse "utilstrækkelige til at beregne størrelsen af den foreslåede bøde", da den dataansvarliges årlige omsætning "kan udgøre grundlaget for beregningen af bøden"<sup>43</sup>.
42. Med hensyn til proportionalitet anfører den polske tilsynsmyndighed desuden, at udkastet til afgørelse ikke indeholder bevis for, at en højere bøde uigenkaldeligt kunne bringe ACCOR's levedygtighed i fare. Ifølge den polske tilsynsmyndighed gælder bødens proportionalitet "for den sanktionerede enheds solvens. For at bøden kan nedsættes af denne grund, skal der imidlertid foreligge objektive beviser for, at bøden uigenkaldeligt ville bringe den pågældende virksomheds levedygtighed i fare og medføre tab af hele værdien af dens aktiver"<sup>44</sup>. Den polske tilsynsmyndighed konkluderer derfor, at "i betragtning af [ACCOR's] indtægter på 1 621 000 000 EUR i 2020 [...] er det meget usandsynligt, at [ACCOR's] solvens ville blive truet af en sanktion, der endog kunne være flere gange større, på trods af de tab, der blev registreret under covid-19-pandemien"<sup>45</sup>.
43. Med hensyn til bødens afskrækkende virkning mener den polske tilsynsmyndighed, at bøden er for lav for en virksomhed med en så stor omsætning som ACCOR's til effektivt at afskrække den fra at begå lignende overtrædelser i fremtiden. Den polske tilsynsmyndighed er desuden af den opfattelse, at den foreslåede bøde ikke vil have tilstrækkelig afskrækkende virkning for andre virksomheder med en omsætning svarende til ACCOR's. I den forbindelse anfører den polske tilsynsmyndighed, at det bødeniveau, som den ledende tilsynsmyndighed foreslår, vil sende et klart signal til andre virksomheder om, at de godt kan undlade at investere ret meget i overholdelse af databeskyttelsesreglerne, da overholdelse af databeskyttelsesreglerne kan kræve en finansiel investering, der overstiger en eventuel bøde<sup>46</sup>.
44. Den polske tilsynsmyndighed er af den opfattelse, at medmindre der foretages ændringer i udkastet til afgørelse, vil dette indebære en risiko for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig en risiko for overtrædelse af artikel 8 i chartret om grundlæggende rettigheder. I den forbindelse forklarede den polske tilsynsmyndighed, at formålet med korrigerende foranstaltninger er at hindre overtrædelser af den gældende lovgivning, og at det derfor ikke vil opfylde dette formål at pålægge en afhjælpende foranstaltning, som ikke er effektiv, står i rimeligt

---

<sup>41</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>42</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>43</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>44</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>45</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2-3.

<sup>46</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 3.

forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, "hvilket viser betydningen af risikoen for at krænke de registreredes rettigheder eller frihedsrettigheder, herunder beskyttelsen af deres personoplysninger, som er en grundlæggende rettighed i henhold til artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder"<sup>47</sup>.

### 5.3 Den ledende tilsynsmyndigheds holdning til indsigelsen

45. I sin drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser var den franske tilsynsmyndighed af den opfattelse, at den polske tilsynsmyndigheds indsigelse er udtrykt i store træk, og at den ikke foreslår, hvilket beløbsinterval den ville anse for passende for en bøde, og heller ikke henviser til nogen relevant præcedens. Efter den franske tilsynsmyndigheds opfattelse henviser den polske tilsynsmyndighed i det væsentlige til ACCOR's solvens og omsætning for at begrunde behovet for en større bøde. Den franske tilsynsmyndighed er imidlertid af den opfattelse, at selv om omsætningen er et væsentligt element, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af bødens størrelse, skal der også tages hensyn til de andre kriterier i artikel 83, stk. 2, i GDPR, herunder alvoren af overtrædelserne<sup>48</sup>.
46. Den franske tilsynsmyndighed forklarede endvidere, at den ved fastsættelsen af størrelsen på ACCOR's bøde havde taget hensyn til, at de pågældende overtrædelser ikke var af strukturel karakter, og at ACCOR efter den franske tilsynsmyndigheds undersøgelse havde truffet foranstaltninger til at afhjælpe de pågældende overtrædelser<sup>49</sup>. Den franske tilsynsmyndighed præciserede desuden, at den havde taget højde for det betydelige fald i ACCOR's omsætning mellem 2019-2020 som en formildende omstændighed i henhold til artikel 83, stk. 2, litra k), i GDPR som følge af de alvorlige konsekvenser af covid-19-sundhedskrisen for hotelbranchen<sup>50</sup>.
47. På grundlag af ovenstående ræsonnement konkluderede den franske tilsynsmyndighed derfor, at bøden efter dens opfattelse var effektiv, stod i rimeligt forhold til overtrædelsen og havde og havde afskrækkende virkning<sup>51</sup>.

### 5.4 Databeskyttelsesrådets analyse

#### 5.4.1 Vurdering af, om indsigelsen er relevant og begrundet

48. For det første noterer Databeskyttelsesrådet sig, at den ledende tilsynsmyndighed ikke anfægter, at indsigelsen er relevant og begrundet<sup>52</sup>.
49. Med hensyn til indsigelsens relevans vedrører den polske tilsynsmyndigheds indsigelse bødens størrelse som fastsat i udkastet til afgørelse<sup>53</sup>. Der er derfor en direkte forbindelse mellem indsigelsen og udkastet til afgørelse. Det skal dog bemærkes, at selv om den polske tilsynsmyndighed i sin indsigelse henviser til bødens størrelse som helhed, dvs. inklusive den bøde, som den franske tilsynsmyndighed havde fastsat for overtrædelser i forbindelse med e-databeskyttelsesdirektivet, behandler Databeskyttelsesrådet i denne bindende beslutning, som forklaret i punkt 18-21 ovenfor,

---

<sup>47</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 3-4.

<sup>48</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 13.

<sup>49</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 14-15. Det skal bemærkes, at det i retningslinjerne vedrørende anvendelse og fastsættelse af administrative bøder i overensstemmelse med forordning 2016/679, WP 253, specifikt anføres, at der ikke bør tages yderligere hensyn til samarbejde, som i forvejen er påkrævet i henhold til loven (s. 14). Se i den forbindelse også artikel 31 i GDPR.

<sup>50</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 16.

<sup>51</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 17.

<sup>52</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 11-18.

<sup>53</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 1-3.

ikke de dele af udkastet til afgørelse, der vedrører den nationale gennemførelse af e-databeskyttelsesdirektivet.

50. I sin indsigelse mener den polske tilsynsmyndighed desuden, at den bøde, der foreslås i udkastet til afgørelse, muligvis er ineffektiv, ikke står i rimelige forhold til overtrædelsen og er uden afskrækkende virkning i den foreliggende sag. Den polske tilsynsmyndighed anmoder desuden om, at virksomhedens omsætning i det foregående år specificeres, og argumenterer for, at der bør pålægges en større bøde for at sikre, at bøden er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning i overensstemmelse med artikel 83, stk. 1, i GDPR, og angiver dermed, at udkastet til afgørelse ville skulle ændres, hvis indsigelsen følges. Den pågældende indsigelse vedrører derfor "hvorvidt det planlagte tiltag i udkastet til afgørelse er i overensstemmelse med GDPR". Hvis indsigelsen skulle følges, ville det resultere i et andet udfald af udkastet til afgørelse, dvs. en større bøde. Databeskyttelsesrådet betragter af disse årsager indsigelsen som relevant.
51. ACCOR hævdede, at indsigelsen ikke var begrundet, da den polske tilsynsmyndighed "[...] kun udtrykker sin indsigelse i form af abstrakte og generelle bemærkninger uden at basere sig på sagens faktiske omstændigheder og uden hensyn til begrundelserne i udkastet til afgørelse"<sup>54</sup>. Efter ACCOR's opfattelse kan indsigelsen desuden ikke begrunde en anden konklusion end den, der blev draget af den franske tilsynsmyndighed<sup>55</sup>.
52. Databeskyttelsesrådet deler delvist ACCOR's synspunkter. Navnlig med hensyn til vurderingen af, om bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsernes alvor (artikel 83, stk. 2, litra a), i GDPR), mener Databeskyttelsesrådet, at den polske tilsynsmyndighed ikke fremlægger nogen underbygget begrundelse til støtte for denne påstand. Navnlig redegør indsigelsen ikke for, hvordan "de overtrådte bestemmelser og den grænseoverskridende karakter af behandlingen"<sup>56</sup> skulle have været vurderet og afvejet anderledes af den ledende tilsynsmyndighed med henblik på at vurdere overtrædelsernes alvor. I betragtning af at den ledende tilsynsmyndighed allerede havde fundet, at overtrædelse var "væsentlige"<sup>57</sup>, redegør den polske tilsynsmyndighed ikke for, hvordan graden af alvor i udkastet til afgørelse ville ændre sig, hvis de faktorer, som den polske tilsynsmyndighed foreslår, blev vurderet anderledes af den ledende tilsynsmyndighed. Databeskyttelsesrådet finder derfor ikke, at denne del af indsigelsen er tilstrækkeligt begrundet.
53. Databeskyttelsesrådet bemærker imidlertid, at den resterende del af den polske tilsynsmyndigheds indsigelse er tilstrækkeligt begrundet, med hensyn til hvordan udkastet til afgørelse ikke i tilstrækkelig grad vurderer og anvender kriterierne i artikel 83, stk. 1, i GDPR. Hvad angår den polske tilsynsmyndigheds argument om de manglende oplysninger om omsætningen i udkastet til afgørelse, fremlægger den polske tilsynsmyndighed faktuelle elementer baseret på udkastet til afgørelse og offentligt tilgængelige oplysninger om ACCOR's omsætning. Ifølge PL SA kan den påståede mangel på oplysninger om ACCOR's omsætning have ført til en ukorrekt vurdering af bøden i udkastet til afgørelse. Med hensyn til hvorvidt bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsen, fremlægger den polske tilsynsmyndighed desuden juridiske argumenter for, hvorfor udkastet til afgørelse efter dens opfattelse ukorrekt nedsætter bødens størrelse på grund af covid-19-pandemien, og hvorfor der derfor bør pålægges en større bøde. Mere specifikt mener den polske tilsynsmyndighed, at "for at bøden kan nedsættes [på grund af virksomhedens solvens] skal der foreligge objektive beviser for, at pålæggelsen

---

<sup>54</sup> ACCOR's bemærkninger fra november 2021, afsnit 2.1, s. 2.

<sup>55</sup> ACCOR's bemærkninger fra november 2021, afsnit 2.1, s. 3.

<sup>56</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>57</sup> Punkt 80 i udkastet til afgørelse.

af bøden uigenkaldeligt ville bringe den pågældende virksomheds levedygtighed i fare og medføre tab af hele værdien af dens aktiver"<sup>58</sup>. Endelig fremfører den polske tilsynsmyndighed juridiske argumenter, der begrundet pålæggelse af en større administrativ bøde i udkastet til afgørelse, for at sikre, at den har afskrækkende virkning i overensstemmelse med artikel 83, stk. 1, i GDPR, idet det anføres, at et sådant bødeniveau kan forhindre, at ACCOR og andre organisationer bliver afskrækket fra at begå lignende overtrædelser i fremtiden. Af disse grunde indebærer et uændret udkast til afgørelse ifølge den polske tilsynsmyndighed "en risiko for de registreredes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig en risiko for overtrædelse af artikel 8 i chartret om grundlæggende rettigheder."<sup>59</sup>

54. I lyset af ovenstående bemærker Databeskyttelsesrådet, at den polske tilsynsmyndighed redegør for, hvorfor den foreslår at ændre udkastet til afgørelse, og forklarer sine synspunkter på betydningen af de risici, som udkastet til afgørelse indebærer for de registrerede. Databeskyttelsesrådet mener derfor, at den del af indsigelsen, der vedrører artikel 83, stk. 1, i GDPR, er begrundet.
55. Som følge heraf finder Databeskyttelsesrådet, at den polske tilsynsmyndigheds indsigelse er delvis relevant og begrundet i henhold til artikel 4, stk. 24, i GDPR (for så vidt angår den del, der vedrører anvendelsen af artikel 83, stk. 1, i GDPR). Det er derfor kun realiteten af de væsentlige spørgsmål, som den polske tilsynsmyndighed rejser i de dele af indsigelsen, der blev fundet relevante og begrundede, der skal vurderes.

#### 5.4.2 Vurdering af realiteten

56. Databeskyttelsesrådet mener, at den del af indsigelsen, der anses for relevant og begrundet med hensyn til artikel 83, stk. 1, i GDPR, kræver en vurdering af dens realitet med hensyn til, om udkastet til afgørelse i den foreliggende sag: i) mangler oplysninger om den relevante omsætning med henblik på at fastsætte bødens størrelse, ii) med hensyn til bødens proportionalitet ikke bør indrømme ACCOR en bødenedsættelse på trods af de tab, som virksomheden har registreret under covid-19-pandemien, og iii) foreslår en bøde, der ikke opfylder kravet om afskrækkende virkning, jf. artikel 83, stk. 1, i GDPR.
57. Databeskyttelsesrådet minder om, at sammenhængsmekanismen også kan anvendes til at fremme konsekvent anvendelse af administrative bøder<sup>60</sup>.

#### Indledende spørgsmål: den relevante omsætning ved fastsættelsen af bødens størrelse

58. Den polske tilsynsmyndighed anførte i sin indsigelse, at udkastet til afgørelse ikke angiver størrelsen af ACCOR's årlige omsætning i 2020, som i overensstemmelse med bestemmelserne i GDPR om administrative bøder kan danne grundlag for beregningen af bødens størrelse<sup>61</sup>. Den polske tilsynsmyndighed forklarede endvidere, at ACCOR's årlige omsætning i 2020, der skal tages i betragtning som grundlag for beregningen af maksimumsbeløbet for bøden, er på 1 621 000 000 EUR<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2-3.

<sup>60</sup> Jf. GDPR, betragtning 150; retningslinjerne vedrørende relevant og begrundet indsigelse, punkt 34, og retningslinjerne for artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR, punkt 91.

<sup>61</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>62</sup> Ifølge den polske tilsynsmyndighed stammer dette tal fra offentligt tilgængelige kilder (<https://group.accor.com/en/finance/events-and-announcements/annual-and-half-yearly-information>), den polske tilsynsmyndigheds indsigelse, s. 2.



59. ACCOR gav udtryk for, at det bødebeløb, som den polske tilsynsmyndighed angav i sin indsigelse, er faktisk ukorrekt. ACCOR påpegede i den forbindelse, at virksomhedens omsætning i 2020 var på 531 000 000 EUR og ikke 1 621 000 000 EUR,<sup>63</sup> som anført af den polske tilsynsmyndighed.
60. Databeskyttelsesrådet bemærker, at den polske tilsynsmyndigheds indsigelse henviser til den konsoliderede omsætning for hele ACCOR-koncernen i 2020, mens udkastet til afgørelse kun henviser til omsætningen for den dataansvarlige, dvs. ACCOR SA, i 2019. Da den polske tilsynsmyndighed i sin indsigelse ikke satte spørgsmålstejn ved, hvilken virksomhed der skulle tages i betragtning ved fastsættelsen af den relevante omsætning, finder Databeskyttelsesrådet, at det ikke bør træffe afgørelse om, hvorvidt den ledende tilsynsmyndighed bør ændre udkastet til afgørelse i den henseende.
61. Endvidere har Databeskyttelsesrådet tidligere besluttet, at en virksomheds omsætning ikke udelukkende er relevant for fastsættelsen af maksimumsbeløbet for bøden i henhold til artikel 83, stk. 4-6, i GDPR, men også bør tages i betragtning ved den faktiske beregning af bøden<sup>64</sup>. Databeskyttelsesrådet mener derfor, at omsætningstallet er et vigtigt element, som der skal henvises til i udkastet til afgørelse. På baggrund af ovenstående erindrer Databeskyttelsesrådet om, at datoen for den ledende tilsynsmyndigheds endelige afgørelse i henhold til artikel 65, stk. 6, i GDPR er den begivenhed, fra hvilken det foregående regnskabsår skal tages i betragtning<sup>65</sup>. Når en ledende tilsynsmyndighed sender et udkast til afgørelse til de berørte tilsynsmyndigheder i henhold til artikel 60, stk. 3, i GDPR, er Databeskyttelsesrådet ikke desto mindre enig i, at dette udkast til afgørelse skal indeholde et foreløbigt tal baseret på de mest opdaterede finansielle oplysninger, der er tilgængelige på det pågældende tidspunkt<sup>66</sup>.
62. Databeskyttelsesrådet bemærker endvidere, at udkastet til afgørelse blev udsendt den 30. april 2021. Under tvistbilæggelsesproceduren klargjorde den franske tilsynsmyndighed, at der på det tidspunkt kun forelå en årsopgørelse for 2019, mens årsopgørelsen for 2020 endnu ikke var indgivet. Som følge heraf henviste den franske tilsynsmyndighed i sit udkast til afgørelse<sup>67</sup> udtrykkeligt kun til ACCOR's omsætning i 2019 og anførte, at ACCOR's omsætning faldt med 54 % mellem 2019 og 2020 på grundlag af en foreløbig beregning, som ACCOR havde forelagt den franske tilsynsmyndighed. Selv om omsætningen fra 2020 ikke udtrykkeligt er nævnt i udkastet til afgørelse, indeholder udkastet til afgørelse således de på tidspunktet seneste tilgængelige oplysninger om ACCOR's finansielle resultater og gør det muligt at foretage et skøn over omsætningen i 2020 ved at beregne de 46 % af omsætningen fra 2019, som er anført i udkastet til afgørelse. I modsætning til den polske tilsynsmyndigheds påstand indeholdt udkastet til afgørelse altså derfor oplysninger om ACCOR's omsætning fra 2020, om end indirekte og baseret på foreløbige data.
63. Databeskyttelsesrådet er derfor enig i den franske tilsynsmyndigheds tilgang i denne sag om i udkastet til afgørelse at medtage den foreløbig omsætning baseret på de seneste finansielle oplysninger, der forelå på det tidspunkt, hvor den forelagde udkastet til afgørelse for de berørte tilsynsmyndigheder i

---

<sup>63</sup> ACCOR's bemærkninger fra november 2021, afsnit 2.2.1, s. 3-4.

<sup>64</sup> Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse 1/2021 af 28. juli 2021 om tvisten vedrørende den irske tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse om WhatsApp Ireland i henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i databeskyttelsesforordningen (GDPR), punkt 405-412.

<sup>65</sup> Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse 1/2021, punkt 297-298.

<sup>66</sup> Databeskyttelsesrådets bindende afgørelse 1/2021, punkt 298, som også henviser til, at artikel 60, stk. 6, i GDPR, i henhold hvortil den ledende tilsynsmyndighed og de berørte tilsynsmyndigheder er bundet af det udkast til afgørelse, som de (anses for at være eller) er enige om, under alle omstændigheder ikke finder anvendelse på den nuværende situation.

<sup>67</sup> Punkt 2 i udkastet til afgørelse.

henhold til artikel 60, stk. 3, i GDPR. Databeskyttelsesrådet minder dog om, at den franske tilsynsmyndighed, når den træffer sin endelige afgørelse, i overensstemmelse med artikel 65, stk. 6, i GDPR skal tage virksomhedens årlige omsætning svarende til regnskabsåret forud for datoen for den endelige afgørelse i betragtning, dvs. ACCOR's omsætning i 2021.

#### Den ledende tilsynsmyndigheds nedsættelse af bødens størrelse

64. Databeskyttelsesrådet bemærker, at den franske tilsynsmyndighed ved beregningen af bøden har taget hensyn til "den økonomiske kontekst forårsaget af covid-19-sundhedskrisen" og "konsekvenserne heraf for den finansielle situation [for ACCOR]"<sup>68</sup>, der som nævnt i udkastet til afgørelse rapporterede et fald i omsætningen på 54 % mellem 2019 og 2020 som følge af sundhedskrisen i forbindelse med covid-19-pandemien<sup>69</sup>.
65. I sin indsigelse gør den polske tilsynsmyndighed gældende, at den franske tilsynsmyndighed for at sikre, at bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsen, ikke bør indrømme ACCOR en bødenedsættelse. I den forbindelse anfører den polske tilsynsmyndighed, at for at kunne nedsætte bødens størrelse på grund af dens indvirkning på den sanktionerede enheds solvens, skal det objektivt påvises, at pålæggelsen af denne bøde "uigenkaldeligt ville bringe den pågældende virksomheds levedygtighed i fare og medføre tab af hele værdien af dens aktiver"<sup>70</sup>. Den polske tilsynsmyndighed understreger derfor, at eftersom ACCOR's omsætning er på 1,6 mia. EUR i 2020<sup>71</sup>, "er det meget usandsynligt", at ACCOR's solvens ville blive truet af en bøde, selv om den var flere gange højere, på trods af ACCOR's omsætningstab under covid-19-pandemien<sup>72</sup>.
66. Som svar på denne indsigelse giver den franske tilsynsmyndighed udtryk for det synspunkt, at "selv om den dataansvarliges omsætning er et væsentligt element ved fastsættelsen af bødens størrelse, bør den indgå sammen med alle de andre kriterier, der er fastsat i artikel 83, stk. 2, i GDPR"<sup>73</sup>. Med hensyn til beregningen af bøden præciserede den franske tilsynsmyndighed yderligere, at den havde taget hensyn til den betydelige indvirkning af sundhedskrisen i forbindelse med covid-19 på hotelsektoren som en formildende omstændighed i henhold til artikel 83, stk. 2, litra k), i GDPR.<sup>74</sup>
67. I sine bemærkninger til Databeskyttelsesrådet anfører ACCOR, at risikoen for skade på virksomhedens solvens ikke er et nødvendigt element, som tilsynsmyndigheden skal bevise for at kunne nedsætte bødens størrelse<sup>75</sup>. På dette specifikke punkt henviser ACCOR til Databeskyttelsesrådets bindende beslutning 1/2021, hvori Databeskyttelsesrådet anfører, at en virksomheds omsætning blandt andre elementer kan tages i betragtning ved beregningen af bøden. ACCOR understreger desuden, at det oprindelige bødebeløb, som ordføreren har foreslået (1 000 000 EUR), blev beregnet på grundlag af virksomhedens omsætning i 2019, før covid-19-krisen. Ifølge ACCOR er det logisk, at den franske tilsynsmyndighed, i betragtning af at Databeskyttelsesrådet fastslog, at den omsætning, der skal tages

---

<sup>68</sup> Punkt 87 i udkastet til afgørelse.

<sup>69</sup> Punkt 87-88 i udkastet til afgørelse.

<sup>70</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

<sup>71</sup> Se præciseringerne i denne henseende i punkt 60 ovenfor.

<sup>72</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2-3.

<sup>73</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 13.

<sup>74</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 16.

<sup>75</sup> ACCOR, november 2021, bemærkninger, afsnit 2.2.b, s. 6.

i betragtning ved beregningen af bøden, skal svare til omsætningen i året forud for afgørelsen, har taget hensyn til det betydelige fald i ACCOR's indtægter mellem 2019 og 2020<sup>76</sup>.

68. For det første anerkender Databeskyttelsesrådet, at en ledende tilsynsmyndighed i forbindelse med vurderingen af, om bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsen, i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR i henhold til sin nationale lovgivning kan nedsætte størrelsen på bøden på grundlag af princippet om manglende betalingsevne, men kun under meget usædvanlige omstændigheder. I lighed med praksis inden for konkurrenceretten<sup>77</sup>, skal den anmodende virksomhed påvise, at den har uoverstigelige vanskeligheder ved at betale det foreslåede bødebeløb, for at en ledende tilsynsmyndighed kan overveje en sådan nedsættelse på grund af manglende evne til at betale bøden. Den pågældende virksomhed skal navnlig fremlægge objektive beviser for, at det foreslåede bødebeløb uigenkaldeligt vil bringe dens økonomiske levedygtighed i fare og medføre, at dens aktiver mister hele eller størstedelen af deres værdi<sup>78</sup>. Desuden behøver disse risici kun at blive vurderet inden for en specifik "social og økonomisk kontekst"<sup>79</sup>.
69. I den foreliggende sag bemærker Databeskyttelsesrådet, at den ledende tilsynsmyndigheds nedsættelse af bøden, i modsætning til den polske tilsynsmyndigheds påstand, ikke blev besluttet på grund af ACCOR's manglende betalingsevne, men snarere på grundlag af faldet i omsætningen, der var en direkte følge af den vanskelige økonomiske situation, som virksomheden opererede under<sup>80</sup>. I betragtning af at begrundelsen om manglende betalingsevne ikke blev påberåbt under proceduren, mener Databeskyttelsesrådet, at den ledende tilsynsmyndighed ikke er forpligtet til at ændre sit udkast til afgørelse for at vurdere virksomhedens manglende betalingsevne ved vurderingen af, om bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsen i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR.
70. Med hensyn til den ledende tilsynsmyndigheds begrundelse for nedsættelsen af bøden minder Databeskyttelsesrådet om, at den pågældende virksomheds omsætning, da den giver en relevant indikation af virksomhedens størrelse, i forvejen er et af de elementer, som den ledende tilsynsmyndighed skal tage hensyn til for at sikre, at bøden er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning i hvert enkelt tilfælde<sup>81</sup>. Databeskyttelsesrådet henleder desuden opmærksomheden på, at den ledende tilsynsmyndighed i betragtning af den overordnede karakter af artikel 83, stk. 1, i GDPR skal sikre, at de omstændigheder, der tages i betragtning ved beregningen af bøden, ikke tælles med to gange. Da omsætningen allerede skal tages i betragtning i vurderingen i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR, mener Databeskyttelsesrådet derfor, at den ledende tilsynsmyndighed ikke bør tage hensyn til faldet i ACCOR's omsætning som en formildende omstændighed i henhold til artikel 83, stk. 2, litra k), i GDPR. Med forbehold af ovenstående bemærker Databeskyttelsesrådet dog den bevidst åbne formulering af artikel 83, stk. 1, i GDPR, som giver den lokale tilsynsmyndighed en vis fleksibilitet med hensyn til valget af, hvilke elementer der skal tages i betragtning for at sikre, at det endelige bødebeløb er i overensstemmelse med principperne om

---

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Se mere om dette princip i f.eks. Kommissionens retningslinjer for beregning af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1/2003 (2006/C 210/02).

<sup>78</sup> Se Tokai Carbon m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-236/01, T-239/01, T-244/01 til T-246/01, T-251/01 og T-252/01, dom afsagt den 29. april 2004), ECLI:EU:T:2004:118, §372; Westfälische Drahtindustrie m.fl. mod Kommissionen (sag T-393/10, dom afsagt den 15. juli 2015), ECLI:EU:T:2015:515, §§ 292-294.

<sup>79</sup> Se SGL Carbon mod Kommissionen, (sag C-308/04 P, dom afsagt den 29. juni 2006), ECLI:EU:C:2006:433, § 106.

<sup>80</sup> Drøftelse af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 13-16.

<sup>81</sup> Bindende afgørelse 1/2021, punkt 405-412.

effektivitet, proportionalitet og afskrækkende virkning<sup>82</sup>. På dette grundlag mener Databeskyttelsesrådet, at den ledende tilsynsmyndighed kan nedsætte bøden på grundlag af de dårlige finansielle forhold i den pågældende virksomheds sektor, for så vidt som den påviser, at den relevante omsætning til beregning af bøden<sup>83</sup> ikke i sig selv tilstrækkeligt afspejler virksomhedens finansielle kapacitet på grund af ekstraordinære og nylige<sup>84</sup> økonomiske omstændigheder i sektoren, som direkte og væsentligt påvirker virksomhedens aktiviteter. Under alle omstændigheder mener Databeskyttelsesrådet, at den blotte konstatering af, at en virksomhed befinder sig i en negativ eller tabsgivende finansiell situation, ikke automatisk berettiger til en nedsættelse af bøden<sup>85</sup>. Det er derfor den ledende tilsynsmyndighed, der i overensstemmelse med sin egen nationale bødepraksis træffer den endelige beslutning om, hvorvidt der ved beregningen af bøden skal tages hensyn til omsætningen i lyset af den seneste udvikling i de økonomiske forhold i sektoren, der har ført til virksomhedens dårlige finansielle situation, som ikke afspejles i den relevante omsætning.

71. I lyset af ovenstående bemærker Databeskyttelsesrådet, at intet i den foreliggende sag tyder på, at ACCOR's omsætning i 2020 ikke på passende vis afspejlede virksomhedens finansielle situation på det tidspunkt, hvor udkastet til afgørelse blev forelagt<sup>86</sup>.
72. Databeskyttelsesrådet pålægger derfor den ledende tilsynsmyndighed med henblik på at sikre, at bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsen i overensstemmelse med artikel 83, stk. 1, i GDPR, at tage højde for ACCOR's finansielle situation på grundlag af virksomhedens omsætning i 2021 uden at tage hensyn til den reducerede omsætning som følge af covid-19-pandemien som en formildende omstændighed i henhold til artikel 83, stk. 2, litra k), i GDPR.

*Bødens afskrækkende virkning i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR*

73. I den del af indsigelsen, som Databeskyttelsesrådet fandt relevant og begrundet, hævder den polske tilsynsmyndighed, at den bøde, som den ledende tilsynsmyndighed har fastsat, ikke opfylder kravet om afskrækkende virkning i artikel 83, stk. 1, i GDPR, hvori det hedder: "Hver tilsynsmyndighed sikrer, at pålæggelse af administrative bøder i henhold til denne artikel for overtrædelser af denne forordning, som omhandlet i stk. 4, 5 og 6 i hver enkelt sag er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning." Den polske tilsynsmyndighed hævder navnlig, at den foreslåede bøde ikke er høj nok til at afskrække ACCOR selv eller andre enheder fra at begå lignende overtrædelser i fremtiden<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> GDPR's artikel 83, stk. 1, fastsætter, at "[h]ver tilsynsmyndighed sikrer, at pålæggelse af administrative bøder i henhold til denne artikel for overtrædelse af denne forordning som omhandlet i stk. 4, 5 og 6 i hver enkelt sag er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning" (fremhævelse tilføjet).

<sup>83</sup> dvs. omsætningen i året forud for afgørelsen. Se punkt 63 ovenfor.

<sup>84</sup> F.eks. kan udtrykket "nyligt" omfatte situationer, hvor de ekstraordinære økonomiske omstændigheder i sektoren opstår efter referenceåret for den relevante omsætning eller kort før, dette referenceår udløber, således at virksomhedens omsætning ikke længere afspejler virksomhedens finansielle kapacitet korrekt.

<sup>85</sup> se Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P til C-208/02 P og C-213/02 P, dom afsagt den 28. juni 2005), ECLI:EU:C:2005:408, § 327 og den deri nævnte retspraksis.

<sup>86</sup> I denne forbindelse minder Databeskyttelsesrådet om, at den franske tilsynsmyndighed, når den træffer sin endelige afgørelse i overensstemmelse med artikel 65, stk. 6, i GDPR, skal anvende ACCOR's opdaterede omsætning for 2021. Se punkt 63 ovenfor.

<sup>87</sup> Den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, s. 2.

74. I sine bemærkninger til Databeskyttelsesrådet erklærede ACCOR, at virksomheden var enig i den begrundelse, som den franske tilsynsmyndighed havde udarbejdet, hvori det konkluderedes, at den administrative bøde havde tilstrækkelig afskrækkende virkning<sup>88</sup>.
75. Det skal først bemærkes, at fastsættelsen af en bøde ikke er en aritmetisk præcis øvelse,<sup>89</sup> og at tilsynsmyndighederne har en vis skønsmargin i denne henseende<sup>90</sup>. Ikke desto mindre mener Databeskyttelsesrådet, at en ledende tilsynsmyndighed, selv om den i henhold til sin begrundelsespligt ikke er forpligtet til at oplyse detaljerede tal om den metode, den har anvendt til at beregne bøden, bør angive, hvilke faktorer der har påvirket udøvelsen af dens skønsmarginal ved fastsættelsen af bøder, navnlig med hensyn til den foreslåede bødes afskrækkende virkning.
76. Databeskyttelsesrådet minder desuden om, at for at sikre, at en bøde har afskrækkende virkning, skal den fastsættes til et niveau, der sikrer, at den har en reelt afskrækkende virkning.<sup>91</sup> For at sikre afskrækkende virkning skal bøden fastsættes til et niveau, der afskrækker både den pågældende dataansvarlige eller databehandler og andre dataansvarlige eller databehandlere, der udfører lignende behandlinger, fra at gentage den samme eller en lignende ulovlig adfærd,<sup>92</sup> uden at overstige, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål<sup>93</sup>. Desuden er den pågældende virksomheds størrelse et af de elementer, der bør tages i betragtning ved beregningen af bødens størrelse for at sikre, at den har afskrækkende virkning<sup>94</sup>. Det er faktisk berettiget at tage hensyn til den pågældende virksomheds ressourcer af hensyn til den indvirkning, der søges opnået på den pågældende virksomhed, for at sikre, at bøden har en tilstrækkelig afskrækkende virkning, idet bøden ikke må være ubetydelig, navnlig i lyset af virksomhedens finansielle kapacitet<sup>95</sup>.
77. I lyset af ovenstående mener Databeskyttelsesrådet, at bøden i den foreliggende sag vedrørende "væsentlige" overtrædelser<sup>96</sup> skal fastsættes til et niveau, der ikke er ubetydeligt i forhold til ACCOR's omsætning, og som vil afskrække ikke blot ACCOR, men også andre organisationer, fra at begå lignende overtrædelser i fremtiden. Databeskyttelsesrådet bemærker i den forbindelse, at selv om ACCOR's ressourcer faldt betydeligt mellem 2019 og 2020 som følge af covid-19-pandemien, vil det bødebeløb, som den ledende tilsynsmyndighed foreslår, kun udgøre 0,02 % af ACCOR's anslåede omsætning for 2020. Databeskyttelsesrådet mener, at dette beløb kan betragtes som ubetydeligt under omstændighederne i den foreliggende sag, navnlig i betragtning af at det blev pålagt for overtrædelser,

---

<sup>88</sup> ACCOR's bemærkninger fra maj 2022, s. 1, hvor der henvises til: drøftelsen af den polske tilsynsmyndigheds indsigelser, punkt 11-18.

<sup>89</sup> Se bl.a. Altice Europe NV mod Kommissionen (sag T-425/18, dom af 22. september 2021), ECLI:EU:T:2021:607, §362; Romana Tabacchi mod Kommissionen (sag T-11/06, dom af 5. oktober 2011), ECLI:EU:T:2011:560, § 266.

<sup>90</sup> Se bl.a. Caffaro Srl mod Europa-Kommissionen (sag T-192/06, dom af 16. juni 2011), ECLI:EU:C:2011:278, § 38.

<sup>91</sup> Databeskyttelsesrådets afgørelse 01/2020 af 9. november 2020 om tvisten vedrørende den irske tilsynsmyndigheds udkast til afgørelse om Twitter International Company i henhold til artikel 65, stk. 1, litra a), i databeskyttelsesforordningen (GDPR), punkt 196; Databeskyttelsesrådets afgørelse 1/2021, punkt 415.

<sup>92</sup> Se bl.a. Versalis Spa mod Europa-Kommissionen (sag C-511/11, dom af 13. juni 2013), ECLI:EU:C:2013:386, § 94.

<sup>93</sup> MT mod Landespolizeidirektion Steiermark (sag C-231/20, dom af 22. september 2021), ECLI:EU:T:2021:60, § 45 (med følgende ordlyd: "[...] de idømte sanktioner [skal] [...] tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning samtidig med, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte formål").

<sup>94</sup> Databeskyttelsesrådets afgørelse 1/2021, punkt 405-412.

<sup>95</sup> YKK m.fl. mod Kommissionen (sag C-408/12 P, dom af 4. september 2014), ECLI:EU:C:2014:2153, § 85; Lafarge mod Europa-Kommissionen, (sag C-413/08 P, dom af 17. juni 2010), ECLI:EU:C:2010:346, § 104 og den deri citerede retspraksis.

<sup>96</sup> Punkt 80 i udkastet til afgørelse.

som den ledende tilsynsmyndighed anså for at være "væsentlige"<sup>97</sup>. Databeskyttelsesrådet er derfor af den opfattelse, at et sådant beløb ikke vil afskrække ACCOR og andre virksomheder fra at begå lignende "væsentlige" overtrædelser, og i endnu mindre grad fra at begå mindre "væsentlige" overtrædelser, eftersom risikoen i forbindelse med sådanne overtrædelser ville være en minimal straf i forhold til deres økonomiske størrelse.

78. Databeskyttelsesrådet finder derfor, at den bøde, der er fastsat i udkastet til afgørelse, ikke har tilstrækkelig afskrækkende virkning. På dette grundlag pålægger Databeskyttelsesrådet den ledende tilsynsmyndighed at revurdere de elementer, som den har lagt til grund for beregningen af bødens størrelse, for at sikre, at den opfylder kriteriet om afskrækkende virkning i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR, idet den navnlig tager hensyn til ACCOR's relevante omsætning<sup>98</sup>.

## KONKLUSIONER

Databeskyttelsesrådet pålægger den franske tilsynsmyndighed at revurdere sin påtænkte korrigerende foranstaltning med hensyn til administrativ bøde i overensstemmelse med Databeskyttelsesrådets konklusioner, nemlig:

- den relevante omsætning er den, der svarer til det regnskabsår, der går forud for datoen for den ledende tilsynsmyndigheds endelige afgørelse i henhold til artikel 65, stk. 6, i GDPR (punkt 58-63).
- at sikre, at bøden står i rimeligt forhold til overtrædelser i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR under hensyntagen til ACCOR's relevante omsætning som beskrevet i den bindende beslutning (punkt 64-72).
- at revurdere de elementer, som den har lagt til grund for beregningen af bødens størrelse, for at sikre, at den opfylder kriteriet om afskrækkende virkning i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR, navnlig under hensyntagen til ACCOR's relevante omsætning (punkt 73-78).

## 6 BINDENDE AFGØRELSE

79. I lyset af ovenstående og i overensstemmelse med Databeskyttelsesrådets opgave i henhold til artikel 70, stk. 1, litra t), i GDPR om at udstede bindende afgørelser i henhold til artikel 65 i GDPR udsteder Databeskyttelsesrådet følgende bindende afgørelse i overensstemmelse med artikel 65, stk. 1, litra a), i GDPR:
- Databeskyttelsesrådet finder, at den polske tilsynsmyndigheds indsigelse, som sætter spørgsmålstegn ved størrelsen af den bøde, som den franske tilsynsmyndighed har pålagt i sit udkast til afgørelse, opfylder kravene i artikel 4, stk. 24, i GDPR med hensyn til den polske tilsynsmyndigheds påstand om, at udkastet til afgørelse i) mangler oplysninger om den relevante omsætning med henblik på at fastsætte bødens størrelse; ii) med hensyn til bødens proportionalitet ikke bør indrømme ACCOR en nedsættelse af bøden på trods af de tab, som virksomheden har registreret under covid-19-pandemien, og iii) foreslår en bøde, der ikke opfylder kravet om afskrækkende virkning i artikel 83, stk. 1, i GDPR.

---

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> I denne forbindelse minder Databeskyttelsesrådet om, at den franske tilsynsmyndighed, når den træffer sin endelige afgørelse i overensstemmelse med artikel 65, stk. 6, i GDPR, skal anvende ACCOR's opdaterede omsætning for 2021. Se punkt 63 ovenfor.

- Databeskyttelsesrådet finder i den forbindelse, at i) den franske tilsynsmyndighed i sin endelige afgørelse skal tage hensyn til ACCOR's omsætning i det foregående år, nemlig 2021, ii) selv om den franske tilsynsmyndighed ikke er forpligtet til at kontrollere ACCOR's solvens, bør den, for at sikre, at bøden står i rimeligt forhold til overtrædelsen, tage hensyn til ACCOR's finansielle situation på grundlag af det relevante omsætningstal for denne virksomhed, uden at denne reduktion af omsætningen betragtes som en formildende omstændighed i henhold til artikel 83, stk. 2, litra k), i GDPR; og iii) bøden ikke opfylder kravet om afskrækkende virkning i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR, og pålægger derfor den franske tilsynsmyndighed at revurdere de elementer, som den har lagt til grund for beregningen af bødens størrelse, for at sikre, at den opfylder kriteriet om afskrækkende virkning i henhold til artikel 83, stk. 1, i GDPR, idet der navnlig tages hensyn til ACCOR's relevante omsætning.
- Databeskyttelsesrådet finder, at den franske tilsynsmyndighed ikke er forpligtet til at ændre sit udkast til afgørelse på grundlag af den del af indsigelsen, der vedrører proportionalitetsprincippet i forhold til overtrædelsens alvor (artikel 83, stk. 2, litra a), i GDPR), da den ikke opfylder kravene i artikel 4, stk. 24, i GDPR.

## 7 AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

80. Denne bindende afgørelse er rettet til den franske tilsynsmyndighed og de berørte tilsynsmyndigheder. Den franske tilsynsmyndighed træffer sin endelige afgørelse på grundlag af denne bindende afgørelse i henhold til artikel 65, stk. 6, i GDPR.
81. Med hensyn til den del af indsigelsen, der anses for ikke at opfylde kravene i artikel 4, stk. 24, i GDPR, tager Databeskyttelsesrådet ikke stilling til realiteten af eventuelle væsentlige spørgsmål, der rejses heri. Databeskyttelsesrådet gentager, at dets nuværende afgørelse ikke berører vurderinger, som Databeskyttelsesrådet måtte blive anmodet om at foretage i andre sager, herunder med de samme parter, under hensyntagen til indholdet af det relevante udkast til afgørelse og indsigelserne fra de berørte tilsynsmyndigheder.
82. I henhold til artikel 65, stk. 6, i GDPR meddeler den franske tilsynsmyndighed formanden sin endelige afgørelse senest en måned efter modtagelsen af den bindende afgørelse.
83. Når en sådan meddelelse er foretaget af den franske tilsynsmyndighed, offentliggøres den bindende afgørelse i henhold til artikel 65, stk. 5, i GDPR.
84. I henhold til artikel 70, stk. 1, litra y), i GDPR vil den franske tilsynsmyndigheds endelige afgørelse, som er meddelt Databeskyttelsesrådet, blive opført i registret over afgørelser, der har været genstand for sammenhængsmekanismen.

På vegne af Det Europæiske Databeskyttelsesråd

Formanden

(Andrea Jelinek)