

Decisão vinculativa do Comité (artigo 65.º)



Decisão 01/2022 sobre o litígio decorrente do projeto de decisão da autoridade de controlo francesa relativo à Accor SA nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD

Adotada em 15 de junho de 2022

Índice

1	Resumo do LITÍGIO	5
2	Condições para a adoção de uma decisão vinculativa	8
2.1	Objecção formulada por uma ACI em relação a um projeto de decisão	9
2.2	A ACP não dá seguimento à objecção pertinente e fundamentada ao projeto de decisão	9
2.3	Conclusões sobre a competência do CEPD	9
3	O direito a uma boa administração	10
4	Estrutura da decisão vinculativa	11
5	Sobre as medidas corretivas - em particular, o cálculo da coima	11
5.1	Análise da ACP no projeto de decisão	11
5.2	Resumo da objecção suscitada pela AC polaca	12
5.3	Posição da ACP sobre a objecção	14
5.4	Análise do CEPD	14
5.4.1	Avaliação da pertinência e fundamentação das objeções	14
5.4.2	Avaliação do mérito	16
6	Decisão Vinculativa	22
7	Observações finais	22

O Comité Europeu para a Proteção de Dados

Tendo em conta o artigo 63.º e o artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (a seguir designado «RGPD»)¹,

Tendo em conta o Acordo EEE, nomeadamente o anexo XI e o Protocolo n.º 37, com a redação que lhe foi dada pela Decisão n.º 154/2018 do Comité Misto do EEE, de 6 de julho de 2018²,

Tendo em conta o artigo 11.º e o artigo 22.º do seu Regulamento Interno³,

Considerando o seguinte:

(1) O principal papel do Comité Europeu para a Proteção de Dados (a seguir designado «**CEPD**») consiste em assegurar a aplicação coerente do RGPD em todo o Espaço Económico Europeu (a seguir designado «**EEE**»). Para o efeito, decorre do artigo 60.º do RGPD que a autoridade de controlo principal (a seguir designada «**ACP**») coopera com as outras autoridades de controlo interessadas (a seguir designadas «**ACI**») para procurar alcançar um consenso, que a ACP e as ACI trocam entre si todas as informações pertinentes e que a ACP comunica sem demora as informações pertinentes sobre o assunto às outras autoridades de controlo interessadas. A ACP envia sem demora um projeto de decisão às outras ACI para que emitam parecer e toma as suas posições em devida consideração.

(2) Quando qualquer uma das ACI expressar uma objeção pertinente e fundamentada («**OPF**») sobre o projeto de decisão em conformidade com o artigo 4.º, n.º 24, e o artigo 60.º, n.º 4, do RGPD e a ACP não pretender dar seguimento à OPF ou considerar que a objeção não é pertinente e fundamentada, a ACP remete o assunto para o procedimento de controlo da coerência referido no artigo 63.º do RGPD.

(3) Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, o CEPD emite uma decisão vinculativa relativamente a todos os assuntos que são objeto das OPF, sobretudo à questão de saber se há violação do RGPD.

(4) A decisão vinculativa do CEPD é adotada por maioria de dois terços dos membros do CEPD, nos termos do artigo 65.º, n.º 2, do RGPD em conjugação com o artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento Interno do CEPD, no prazo de um mês após o presidente e a autoridade de controlo competente terem decidido que o processo está completo. O prazo pode ser prorrogado por mais um mês tendo em conta a complexidade do assunto, mediante decisão do presidente por iniciativa própria ou a pedido de, pelo menos, um terço dos membros do CEPD.

(5) Nos termos do artigo 65.º, n.º 3, do RGPD, se, apesar de tal prorrogação, não o puder fazer no prazo previsto, o CEPD adota a decisão no prazo de duas semanas a contar do termo da prorrogação por maioria simples dos seus membros.

¹ JO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

² As referências a «Estados-Membros» na presente decisão devem ser entendidas como referências a «Estados do EEE».

³ Regulamento Interno do CEPD, adotado em 25 de maio de 2018, conforme a última alteração e adotado em 6 de abril de 2022.

(6) Em conformidade com o artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento Interno do CEPD, apenas faz fé o texto em língua inglesa da decisão vinculativa do CEPD, uma vez que é a língua do procedimento de adoção do CEPD.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO VINCULATIVA

1 RESUMO DO LITÍGIO

1. O presente documento contém uma decisão vinculativa adotada pelo CEPD em conformidade com o artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD. A decisão diz respeito ao litígio que surgiu na sequência de um projeto de decisão (a seguir designado «**projeto de decisão**») emitido pela autoridade de controlo francesa [«Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés» (CNIL), a seguir designada «**AC francesa**», também referida no presente documento como «**ACP**»] e da subsequente objeção formulada por uma autoridade de controlo interessada ou «**ACI**», nomeadamente a autoridade de controlo polaca («Urząd Ochrony Danych Osobowych», a seguir designada «**AC polaca**»). O projeto de decisão em causa diz respeito a um inquérito baseado em reclamações iniciado pela AC francesa (a seguir designado «**inquérito**»), relativo à questão de saber se a ACCOR SA (a seguir designada «**ACCOR**»), uma empresa que opera no setor da hotelaria e restauração, cumpre as obrigações que lhe incumbem por força do RGPD. O inquérito em causa seguiu-se a várias reclamações apresentadas contra a ACCOR junto da AC francesa, bem como junto das seguintes autoridades de controlo recetoras de reclamações: a AC polaca, a autoridade de controlo espanhola («Agencia Española de Protección de Datos», a seguir designada «**AC espanhola**»), a autoridade de controlo da Baixa Saxónia («Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen», a seguir designada «**AC da Baixa Saxónia**»), a autoridade de controlo do Sarre («Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland», a seguir designada «**AC do Sarre**») e a autoridade de controlo do Reino Unido («Information Commissioner's Office», a seguir designada «**AC do Reino Unido**»)⁴.
2. Entre novembro de 2018 e dezembro de 2019, a AC francesa recebeu 11 reclamações contra a ACCOR. Estas reclamações diziam respeito à não tomada em consideração do direito de se opor à receção de mensagens de comercialização por correio e/ou às dificuldades encontradas no exercício do direito de acesso⁵.
3. Após a receção destas reclamações, a AC francesa qualificou as atividades abrangidas pelo âmbito de aplicação das reclamações acima referidas como tratamento transfronteiriço, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 23, do RGPD. Uma vez que o estabelecimento principal da ACCOR (tal como definido no artigo 4.º, n.º 16, do RGPD) se encontrava na França, a AC francesa foi identificada como sendo a ACP, na aceção do RGPD, no que diz respeito ao tratamento transfronteiriço efetuado pela ACCOR⁶, 7.

⁴ Nota: o parágrafo 5 do projeto de decisão refere-se erradamente à reclamação em causa como tendo sido apresentada à autoridade de controlo irlandesa.

⁵ Projeto de decisão, parágrafos 3 e 5.

⁶ Projeto de decisão, parágrafo 3.

⁷ Foram identificadas como ACI as seguintes autoridades de controlo: a autoridade de controlo austríaca («Österreichische Datenschutzbehörde»), a autoridade de controlo belga [«Autorité de la protection des données - Gegevensbeschermingsautoriteit (APD-GBA)»], a autoridade de controlo búlgara («Commission for Personal Data Protection»), a autoridade de controlo croata («Croatian Personal Data Protection Agency»), a autoridade de controlo checa («Office for Personal Data Protection»), a autoridade de controlo dinamarquesa («Datatilsynet»), a autoridade de controlo estónia [«Estonian Data Protection Inspectorate (Andmekaitse Inspektsioon)»], a autoridade de controlo grega («Hellenic Data Protection Authority»), a autoridade de controlo irlandesa («Data Protection Commission»), a autoridade de controlo italiana («Garante per la protezione dei dati personali»), a autoridade de controlo letã («Data State Inspectorate»), a autoridade de controlo lituana («State Data Protection Inspectorate»), a autoridade de controlo luxemburguesa («Commission Nationale pour la Protection des Données»), a autoridade de controlo neerlandesa («Autoriteit Persoonsgegevens»), a autoridade

4. O seguinte quadro apresenta um resumo do calendário dos eventos que conduziram à apresentação do assunto ao procedimento de controlo da coerência:

<i>Novembro de 2018 – dezembro de 2019</i>	A AC francesa recebeu onze reclamações contra a ACCOR, uma empresa estabelecida na França. Cinco destas reclamações foram transmitidas à AC francesa pelas seguintes AC recetoras de reclamações: AC da Baixa Saxónia, AC do Sarre, AC espanhola, AC do Reino Unido e AC polaca.
<i>23 de dezembro de 2019</i>	Após a investigação, a AC francesa apresentou um primeiro projeto de decisão, nos termos do artigo 60.º, n.º 3, do RGPD, às AC, tendo estas suscitado objeções ao mesmo. Em seguida, a AC francesa decidiu suspender o procedimento previsto no artigo 60.º, a fim de aprofundar a investigação do assunto ⁸ .
<i>11 e 24 de fevereiro de 2020</i>	A fim de aprofundar a investigação do assunto, a AC francesa efetuou uma inspeção nas instalações da ACCOR em 11 de fevereiro de 2020, tendo sido realizada uma inspeção em linha em 24 de fevereiro de 2020 ⁹ .
<i>Fevereiro – agosto de 2020</i>	Em várias datas, a ACCOR enviou informações suplementares à AC francesa por cartas ¹⁰ .

de controlo polaca («Urząd Ochrony Danych Osobowych»), a autoridade de controlo portuguesa («Comissão Nacional de Proteção de Dados»), a autoridade de controlo romena («The National Supervisory Authority for Personal Data Processing»), a autoridade de controlo eslovaca («Office for Personal Data Protection of the Slovak Republic»), a autoridade de controlo eslovena («Information Commissioner of the Republic of Slovenia»), a autoridade de controlo espanhola («Agencia Española de Protección de Datos»), a autoridade de controlo sueca («Integritetsskyddsmyndigheten»), a autoridade de controlo de Bade-Vurtemberg («Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg»), a autoridade de controlo da Baviera (setor privado) («Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht»), a autoridade de controlo de Berlim («Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), a autoridade de controlo de Brandeburgo («Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg»), a autoridade de controlo de Brema («Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen»), a autoridade de controlo de Hamburgo («Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), a autoridade de controlo de Hesse («Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), a autoridade de controlo da Baixa Saxónia («Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen»), a autoridade de controlo de Meclemburgo-Pomerânia Ocidental («Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern»), a autoridade de controlo da Renânia do Norte-Vestefália («Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen»), a autoridade de controlo da Renânia-Palatinado («Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz»), a autoridade de controlo do Sarre («Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), a autoridade de controlo da Saxónia («Die Sächsische Datenschutzbeauftragte»), a autoridade de controlo da Saxónia-Anhalt («Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt»), a autoridade de controlo de Schleswig-Holstein («Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein») e a autoridade de controlo da Turíngia («Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit»).

⁸ Projeto de decisão, parágrafos 6 a 8.

⁹ Projeto de decisão, parágrafo 9.

¹⁰ Ibid.

<i>24 de novembro de 2020</i>	A relatora designada pela AC francesa apresentou o seu relatório ¹¹ , que foi transmitido à ACCOR ¹² .
<i>22 de dezembro de 2020</i>	A ACCOR enviou à AC francesa as suas observações escritas sobre o relatório da relatora da AC francesa ¹³ .
<i>28 de janeiro de 2021</i>	A ACCOR apresentou observações orais sobre o relatório da relatora junto da AC francesa ¹⁴ .
<i>30 de abril de 2021</i>	A AC francesa partilhou um novo projeto de decisão com as AC, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 3, do RGPD.
<i>28 de maio de 2021</i>	A AC polaca suscitou três objeções em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do RGPD (a seguir designadas « objeções da AC polaca »).
<i>21 de outubro de 2021</i>	A relatora designada pela AC francesa apresentou uma adenda ¹⁵ ao seu relatório na sequência da apresentação das objeções da AC polaca.
<i>22 de outubro de 2021</i>	A AC francesa comunicou à ACCOR as objeções da AC polaca e a adenda da relatora.
<i>27 de outubro de 2021</i>	A pedido da ACCOR, a AC francesa partilhou o projeto de decisão com a ACCOR.
<i>29 de novembro de 2021</i>	A ACCOR enviou à AC francesa as suas observações escritas ¹⁶ sobre as objeções da AC polaca.
<i>13 de janeiro de 2022</i>	A AC francesa adotou a «Deliberação do Comité Restrito n.º SAN-2022-001» sobre a ACCOR, na qual apresenta os seus pontos de vista sobre as objeções da AC polaca e explica por que motivo decidiu não as seguir ¹⁷ .

5. Em 18 de fevereiro de 2022, a AC francesa desencadeou o processo de resolução de litígios através do sistema de informação e comunicação referido no artigo 17.º do Regulamento Interno do CEPD, nomeadamente o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI). Na sequência da apresentação do assunto em apreço pela ACP ao CEPD em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do RGPD, o secretariado do CEPD avaliou a exaustividade do processo em nome do presidente, em conformidade

¹¹ Relatório que propõe a imposição de uma sanção à empresa ACCOR (a seguir designado «**relatório**»).

¹² Projeto de decisão, parágrafos 11 e 12.

¹³ Projeto de decisão, parágrafo 13; Observações escritas da empresa ACCOR SA, de 22 de dezembro de 2020 (a seguir designadas «**observações da ACCOR de dezembro de 2020**»).

¹⁴ Projeto de decisão, parágrafo 14; Transcrição da audição da empresa ACCOR SA durante a sessão do comité restrito da CNIL de 28 de janeiro de 2021 (a seguir designada «**observações da ACCOR de janeiro de 2021**»).

¹⁵ Adenda de 21 de outubro de 2021 ao relatório que propõe uma sanção contra a ACCOR (a seguir designada «**adenda**»).

¹⁶ Observações escritas da ACCOR SA, de 29 de novembro de 2021 (a seguir designadas «**observações da ACCOR de novembro de 2021**»).

¹⁷ Deliberação do Comité Restrito n.º SAN-2022-001 sobre a empresa ACCOR SA, de 13 de janeiro de 2022 (a seguir designada «**deliberação sobre as objeções da AC polaca**»).

com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento Interno do CEPD. Em 22 de fevereiro de 2022, o secretariado do CEPD confirmou à AC francesa a receção do processo.

6. Na mesma data, 22 de fevereiro de 2022, a AC polaca informou a AC francesa da retirada de uma das suas três objeções. A AC francesa comunicou esta informação ao secretariado do CEPD em 23 de março de 2022.
7. Em 15 de março de 2022, o secretariado do CEPD contactou a AC francesa para solicitar documentos e informações suplementares. Na sequência deste pedido, a AC francesa apresentou informações suplementares ao secretariado do CEPD em 22 e 23 de março de 2022 e sublinhou que se seguiriam mais informações.
8. Em 25 de março de 2022, a AC polaca confirmou ao secretariado do CEPD que já não existia um litígio relativamente a uma das duas objeções restantes.
9. Em 11 de abril de 2022, a AC francesa apresentou 17 documentos suplementares através do IMI.
10. Em 22 de abril de 2022, o secretariado do CEPD contactou a AC francesa para colocar algumas questões de acompanhamento sobre a exaustividade do processo, às quais a AC francesa respondeu em 26 de abril de 2022.
11. Em 27 de abril de 2022, após a AC francesa e o presidente do CEPD terem confirmado a exaustividade do processo, o secretariado do CEPD, em nome do presidente, distribuiu o processo a todos os membros do CEPD.
12. Um assunto que foi especificamente examinado pelo secretariado do CEPD dizia respeito ao direito de ser ouvido, tal como exigido pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais. Em 15 de março de 2022, o secretariado do CEPD contactou a AC francesa a fim de confirmar, nomeadamente, se a ACCOR tinha tido a oportunidade de exercer o seu direito de ser ouvida relativamente a documentos que foram apresentados ao CEPD para tomar a sua decisão. Além disso, em 29 de abril de 2022, o presidente do CEPD contactou a ACCOR, a fim de lhe oferecer a oportunidade de exercer o seu direito de ser ouvida relativamente ao litígio perante o CEPD. A ACCOR apresentou os seus pontos de vista em 13 de maio de 2022¹⁸. Para mais pormenores sobre o assunto em causa, ver a secção 3 *infra*.
13. O presidente decidiu, em conformidade com o artigo 65.º, n.º 3, do RGPD, em conjugação com o artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento Interno do CEPD, prorrogar por mais um mês o prazo por defeito para a adoção de um mês, devido à complexidade do objeto do presente litígio.

2 CONDIÇÕES PARA A ADOÇÃO DE UMA DECISÃO VINCULATIVA

14. As condições gerais para a adoção de uma decisão vinculativa pelo CEPD estão estabelecidas no artigo 60.º, n.º 4, e no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD¹⁹.

¹⁸ Observações da ACCOR SA, de 13 de maio de 2022 (a seguir designadas «**observações da ACCOR de maio de 2022**»).

¹⁹ De acordo com o artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, o CEPD deve emitir uma decisão vinculativa quando uma autoridade de controlo interessada tiver suscitado uma objeção pertinente e fundamentada a um projeto de decisão da ACP e esta não tiver dado seguimento à objeção ou quando a ACP tiver rejeitado essa objeção por carecer de pertinência ou de fundamento.

2.1 Objeção formulada por uma ACI em relação a um projeto de decisão

15. O CEPD observa que a AC polaca suscitou, e apresentou através do IMI, uma objeção ao projeto de decisão relativa ao montante da coima que a AC francesa propôs impor à ACCOR. A objeção foi apresentada nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do RGPD e dentro do prazo nele previsto.
16. A autoridade de controlo portuguesa («Comissão Nacional de Proteção de Dados») apresentou observações sobre o projeto de decisão. Uma vez que estas observações não constituem objeções *per se* na aceção do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD, não podem desencadear o mecanismo de resolução de litígios previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD e, por conseguinte, não fazem parte do âmbito de aplicação da presente decisão vinculativa do CEPD²⁰.

2.2 A ACP não dá seguimento à objeção pertinente e fundamentada ao projeto de decisão

17. Na sua deliberação sobre as objeções da AC polaca²¹, a AC francesa decidiu não dar seguimento à objeção suscitada pela AC polaca e remeter o assunto para o mecanismo de resolução de litígios em conformidade com o artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD.

2.3 Conclusões sobre a competência do CEPD

18. O caso em apreço cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, uma vez que a ACI suscitou uma objeção ao projeto de decisão da ACP no prazo previsto no artigo 60.º, n.º 4, do RGPD e a ACP não deu seguimento a esta objeção.
19. O CEPD observa que o projeto de decisão diz respeito não só a assuntos abrangidos pelo âmbito de aplicação do RGPD, como também a assuntos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2002/58/CE (a seguir designada «**Diretiva Privacidade Eletrónica**») e pela respetiva transposição nacional pertinente. Mais especificamente, o projeto de decisão prevê a aplicação de uma coima por violação do RGPD e a aplicação de uma coima por violação do Código dos Correios e das Comunicações Eletrónicas francês, que transpõe a Diretiva Privacidade Eletrónica para a legislação francesa. O CEPD não tem competência para emitir uma decisão vinculativa sobre assuntos que são abrangidos exclusivamente pelo âmbito de aplicação da Diretiva Privacidade Eletrónica. A presente decisão vinculativa não aborda as partes do projeto de decisão relativas à transposição nacional da Diretiva Privacidade Eletrónica.
20. Por conseguinte, o CEPD é competente para adotar uma decisão vinculativa sobre todos os assuntos abrangidos pelo âmbito de aplicação do RGPD que são objeto da objeção pertinente e fundamentada da AC polaca, em especial se existe uma violação do RGPD ou se uma ação prevista em relação ao responsável pelo tratamento ou ao subcontratante cumpre o RGPD.
21. Todas as conclusões da presente decisão não prejudicam qualquer avaliação ou decisão vinculativa tomada noutros casos pelo CEPD, incluindo no que diz respeito às mesmas partes, em função de conclusões adicionais e/ou novas.

²⁰ Ver as Diretrizes 3/2021 do CEPD relativas à aplicação do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD [a seguir designadas «**diretrizes relativas ao artigo 65.º, n.º 1, alínea a)**»], parágrafo 17.

²¹ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafo 18.

3 O DIREITO A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO

22. O CEPD está sujeito ao artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (direito a uma boa administração). Tal reflete-se igualmente no artigo 11.º do Regulamento Interno do CEPD.
23. Nos termos do artigo 65.º, n.º 2, do RGPD, a decisão do CEPD «é fundamentada e dirigida à autoridade de controlo principal, bem como a todas as autoridades de controlo interessadas, e é vinculativa para as partes». O artigo 65.º, n.º 2, do RGPD reflete o facto de a decisão vinculativa do CEPD pretender resolver um litígio entre duas ou mais autoridades de controlo nacionais²². Não pretende visar diretamente terceiros. No entanto, uma vez que a decisão adotada pelo CEPD é vinculativa para as AC em causa, incluindo a ACP, e pode ser decisiva para o resultado dos procedimentos a nível nacional, é necessário avaliar se pode afetar os interesses das pessoas que foram parte do procedimento que deu origem ao projeto de decisão, tais como o responsável pelo tratamento que será visado pela decisão final da ACP²³.
24. Em primeiro lugar, a fim de abordar o possível direito a ser ouvida da ACCOR, o CEPD avaliou se já tinha sido oferecida à ACCOR a oportunidade de exercer o seu direito de ser ouvida relativamente ao objeto do litígio a resolver pelo CEPD a nível nacional sobre os documentos recebidos no âmbito deste procedimento e utilizados pelo CEPD para tomar a sua decisão vinculativa²⁴.
25. Em 29 de abril de 2022, o presidente do CEPD contactou a ACCOR, informando-a da remessa do processo para o mecanismo de resolução de litígios previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD. Na mesma carta, o presidente do CEPD chamou a atenção da ACCOR para o facto de a AC polaca ter deixado de considerar que existia um litígio em relação a duas das três objeções que tinha inicialmente apresentado e que, por conseguinte, o objeto da decisão vinculativa do CEPD seria a objeção remanescente sobre o nível da coima. O objetivo da carta em causa consistia igualmente em conceder à ACCOR o direito de ser ouvida sobre os documentos do processo em relação aos quais ainda não tinha tido oportunidade de partilhar os seus pontos de vista. O presidente do CEPD ofereceu à ACCOR a oportunidade de apresentar observações sobre estes documentos até 13 de maio de 2022. Em 13 de maio de 2022, a ACCOR enviou as suas observações (observações da ACCOR de maio de 2022) e a versão original francesa das observações da ACCOR de novembro de 2021. Na sequência desta apresentação, o CEPD considerou que a ACCOR teve a oportunidade de dar a conhecer eficazmente os seus pontos de vista relativamente ao objeto do litígio a resolver pelo CEPD.
26. Tendo em conta o âmbito do litígio submetido ao CEPD e as circunstâncias do caso, o presidente do CEPD decidiu não conceder aos autores das reclamações o direito de serem ouvidos antes da emissão da presente decisão vinculativa, uma vez que a decisão do CEPD que aborda uma objeção sobre o nível da coima não é suscetível de afetar a sua situação jurídica.

²² Diretrizes relativas ao artigo 65.º, n.º 1, alínea a), parágrafo 97.

²³ Diretrizes relativas ao artigo 65.º, n.º 1, alínea a), parágrafos 98 e 99.

²⁴ Diretrizes relativas ao artigo 65.º, n.º 1, alínea a), parágrafos 105 e 106.

4 ESTRUTURA DA DECISÃO VINCULATIVA

27. No que diz respeito à objeção suscitada pela ACI, o CEPD deve, em primeiro lugar, avaliar se deve ser considerada «pertinente e fundamentada» na aceção do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD, tal como clarificado nas diretrizes relativas à objeção pertinente e fundamentada²⁵.
28. Se constatar que uma objeção (ou parte da mesma) não cumpre os requisitos do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD, o CEPD não toma qualquer posição sobre o mérito de quaisquer questões substanciais levantadas por essa (parte da) objeção no caso em apreço. O mérito das questões substanciais levantadas por uma objeção apenas deve ser tratado pelo CEPD se a objeção for considerada pertinente e fundamentada²⁶.

5 SOBRE AS MEDIDAS CORRETIVAS - EM PARTICULAR, O CÁLCULO DA COIMA

5.1 Análise da ACP no projeto de decisão

29. O projeto de decisão enumera os critérios que a AC francesa teve em conta ao decidir se deveria impor uma coima e o montante da coima²⁷.
30. No projeto de decisão, a AC francesa indicou que «[e]m 2019, a empresa [ACCOR]) gerou uma receita de 1,2 mil milhões de EUR e um lucro líquido de 208 milhões de EUR. Estas receitas diminuiram 54 % entre 2019 e 2020»²⁸.
31. No que diz respeito à natureza e gravidade da infração, a AC francesa, no seu projeto de decisão, começou por registar o número de infrações cometidas pela ACCOR, nomeadamente: «[...] falta de informações completas e facilmente acessíveis sobre o tratamento efetuado, dificuldades encontradas no exercício dos seus direitos pelos autores das reclamações e deficiências na segurança dos dados»²⁹. A este respeito, o projeto de decisão salientou que estes incumprimentos do RGPD diziam respeito a vários princípios fundamentais da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais e que constituíam uma «violação substancial» dos direitos dos titulares dos dados³⁰. O projeto de decisão teve igualmente em consideração o «número particularmente elevado de pessoas afetadas por estas violações, uma vez que, em 2019, [REDACTED] milhões de pessoas receberam, pelo menos, um dos boletins informativos do grupo ACCOR num endereço de correio eletrónico válido»³¹.

²⁵ Diretrizes 09/2020 do CEPD relativas à objeção pertinente e fundamentada nos termos do Regulamento 2016/679, versão 2, adotadas em 9 de março de 2021 (a seguir designadas «**diretrizes relativas à OPF**»).

²⁶ Ver diretrizes relativas ao artigo 65.º, n.º 1, alínea a), parágrafo 63 (que estabelece: «O CEPD avaliará, em relação a cada objeção suscitada, se a objeção cumpre os requisitos do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD e, em caso afirmativo, avaliará o mérito da objeção na decisão vinculativa»).

²⁷ Projeto de decisão, parágrafos 78 a 88.

²⁸ Projeto de decisão, parágrafo 2. Durante a avaliação da exaustividade do processo, a AC francesa esclareceu que a referência às «receitas» da ACCOR no projeto de decisão deve ser entendida como uma referência ao seu volume de negócios.

²⁹ Projeto de decisão, parágrafo 80.

³⁰ Ibid.

³¹ Projeto de decisão, parágrafo 81.

32. Por último, o projeto de decisão recorda que as violações em causa «tiveram consequências diretas para os titulares dos dados, como demonstra o facto de a CNIL ter recebido onze reclamações relativas, em especial, ao direito de oposição às mensagens comerciais»³².
33. Com base no raciocínio acima exposto, a AC francesa concluiu, no seu projeto de decisão, que deveria ser aplicada uma coima à ACCOR³³.
34. No que diz respeito à determinação do montante máximo da coima, a AC francesa indicou que «o artigo 83.º, n.º 3, do regulamento prevê que, em caso de infrações múltiplas [...], o montante total da coima não pode exceder o montante especificado para a violação mais grave»³⁴. A AC francesa considerou que a ACCOR violou o artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, o artigo 13.º, o artigo 15.º, n.º 1, o artigo 21.º, n.º 2, e o artigo 32.º do RGPD, bem como indicou no seu projeto de decisão que «a coima máxima que pode ser imposta é de 20 milhões de EUR ou 4 % do volume de negócios mundial anual, consoante o que for mais elevado»³⁵.
35. Ao avaliar a proporcionalidade da coima, a AC francesa considerou que a ACCOR tinha sanado todas as violações identificadas no projeto de decisão e que «algumas delas, em relação ao exercício dos direitos individuais, não eram de natureza estrutural»³⁶. Além disso, o projeto de decisão salientou que a ACCOR cooperou plenamente com a AC francesa³⁷. Adicionalmente, a AC francesa considerou a situação financeira da ACCOR, que comunicou uma «diminuição de 54 % do volume de negócios entre 2019 e 2020»³⁸.
36. Em resultado das conclusões no seu projeto de decisão, tendo em conta o «contexto económico causado pela crise sanitária da COVID-19, as suas consequências na situação financeira [da ACCOR]», bem como «os critérios pertinentes do artigo 83.º, n.º 2, acima referidos», a AC francesa decidiu aplicar uma coima de 100 000 EUR pelas violações identificadas do RGPD³⁹.

5.2 Resumo da objeção suscitada pela AC polaca

37. A objeção suscitada pela AC polaca diz respeito ao montante da coima estabelecido no projeto de decisão.
38. A AC polaca alega na sua objeção que o montante proposto pela ACP para a coima é demasiado baixo para um responsável pelo tratamento como a ACCOR e que a coima não seria efetiva, proporcionada e dissuasiva, tal como exigido no artigo 83.º, n.º 1, do RGPD. Por conseguinte, a AC polaca conclui que «o projeto de decisão deve ser revisto em conformidade e deve ser proposta uma sanção pecuniária mais elevada para as infrações constatadas no caso em apreço, de modo que a sanção cumpra as condições de uma medida proporcionada, efetiva e dissuasiva»⁴⁰.
39. No que diz respeito à gravidade das violações, a AC polaca faz referência aos seguintes fatores do artigo 83.º, n.º 2, alínea a), do RGPD, que devem ser tidos em conta na avaliação da gravidade: «a natureza, o âmbito ou o objetivo do tratamento de dados em causa, bem como o número de titulares

³² Projeto de decisão, parágrafo 82.

³³ Projeto de decisão, parágrafo 83.

³⁴ Projeto de decisão, parágrafo 84.

³⁵ Ibid.

³⁶ Projeto de decisão, parágrafo 86.

³⁷ Ibid.

³⁸ Projeto de decisão, parágrafo 87.

³⁹ Projeto de decisão, parágrafos 88 e 92.

⁴⁰ Objeções da AC polaca, página 4.

de dados afetados e o nível de danos por eles sofridos»⁴¹. A este respeito, a AC polaca afirma que as disposições que foram violadas e a natureza transfronteiriça do tratamento indicam que a violação é de gravidade elevada e que, por conseguinte, a coima proposta deveria ter sido mais elevada⁴².

40. No que diz respeito à avaliação da coima nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD relativo à obrigação de aplicar coimas que, em cada caso individual, sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas, a AC polaca suscita as seguintes preocupações.
41. Em primeiro lugar, a AC polaca salienta que devem ser incluídas mais informações no projeto de decisão sobre o volume de negócios da ACCOR. A este respeito, a AC polaca alega que, uma vez que o volume de negócios da empresa não é indicado no projeto de decisão, as informações constantes do projeto de decisão «são insuficientes para calcular o montante da coima proposta», já que o volume de negócios anual do responsável pelo tratamento «pode constituir a base para o cálculo da coima»⁴³.
42. Além disso, no que diz respeito à proporcionalidade, a AC polaca indica que o projeto de decisão não fornece provas de que uma coima mais elevada possa prejudicar irremediavelmente a viabilidade da ACCOR. Segundo a AC polaca, a proporcionalidade da coima «aplica-se à solvência da entidade sancionada. No entanto, a fim de reduzir o montante da coima por este motivo, é necessário que existam provas objetivas de que a aplicação da coima exporia irremediavelmente a viabilidade da empresa em causa e resultaria na perda de todo o valor dos seus ativos»⁴⁴. Por conseguinte, a AC polaca conclui que, «tendo em conta as receitas [da ACCOR] no valor de 1 621 000 000 EUR em 2020, [...], é muito improvável que a solvabilidade [da ACCOR] fosse ameaçada por uma sanção mesmo várias vezes superior, apesar das perdas registadas durante a pandemia de COVID-19»⁴⁵.
43. No que diz respeito ao caráter dissuasivo da coima, a AC polaca considera que o montante da coima é demasiado baixo para uma empresa com um volume de negócios tão elevado como o da ACCOR para a dissuadir efetivamente de cometer infrações semelhantes no futuro. Além disso, a AC polaca considera que a coima proposta não seria suficientemente dissuasiva para outras empresas com um volume de negócios semelhante ao da ACCOR. A este respeito, a AC polaca afirma que o nível da coima proposto pela ACP enviaria um sinal claro a outras empresas de que podem abster-se de investir muito na conformidade com a proteção de dados, uma vez que o cumprimento das regras em matéria de proteção de dados pode exigir um investimento financeiro superior a uma eventual coima⁴⁶.
44. A AC polaca considera que, a menos que sejam introduzidas alterações ao projeto de decisão, tal implicará um risco para os direitos e liberdades fundamentais dos titulares dos dados e, em especial, um risco de violação do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais. A este respeito, a AC polaca explicou que o objetivo das medidas corretivas consiste em desencorajar as violações da legislação em vigor e que, por este motivo, a imposição de uma medida corretiva que não seja proporcionada, dissuasiva e efetiva não cumprirá esse objetivo, «o que indica a importância do risco de violação dos direitos ou liberdades dos titulares dos dados, incluindo a proteção dos seus dados pessoais, que é um direito fundamental nos termos do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»⁴⁷.

⁴¹ Objeções da AC polaca, página 2.

⁴² Objeções da AC polaca, página 2.

⁴³ Objeções da AC polaca, página 2.

⁴⁴ Objeções da AC polaca, página 2.

⁴⁵ Objeções da AC polaca, páginas 2 e 3.

⁴⁶ Objeções da AC polaca, página 3.

⁴⁷ Objeções da AC polaca, páginas 3 e 4.

5.3 Posição da ACP sobre a objeção

45. Na sua deliberação sobre as objeções da AC polaca, a AC francesa considerou que a objeção da AC polaca é expressa em termos gerais e não propõe um intervalo de montantes que consideraria adequados para uma coima, nem faz referência a qualquer precedente pertinente. Na opinião da AC francesa, a AC polaca refere essencialmente a solvência e o volume de negócios da ACCOR para justificar a necessidade de aumentar o montante da coima. No entanto, a AC francesa considera que, embora o volume de negócios seja um elemento significativo a ter em conta na determinação do nível da coima, devem também ser tidos em conta os outros critérios previstos no artigo 83.º, n.º 2, do RGPD, entre os quais a gravidade das infrações cometidas⁴⁸.
46. A AC francesa explicou ainda que, para determinar o nível da coima aplicada à ACCOR, tinha considerado que as infrações em causa não tinham carácter estrutural e que, na sequência da investigação da AC francesa, a ACCOR tinha tomado medidas para corrigir as violações em causa⁴⁹. Além disso, a AC francesa esclareceu ter tido em conta a diminuição significativa do volume de negócios da ACCOR entre 2019 e 2020 como fator atenuante nos termos do artigo 83.º, n.º 2, alínea k), do RGPD, devido ao grave impacto da crise sanitária da COVID-19 no setor hoteleiro⁵⁰.
47. Por conseguinte, com base no raciocínio acima exposto, a AC francesa concluiu que, na sua opinião, a coima era efetiva, proporcionada e dissuasiva⁵¹.

5.4 Análise do CEPD

5.4.1 Avaliação da pertinência e fundamentação das objeções

48. Em primeiro lugar, o CEPD toma nota de que a ACP não contesta se a objeção é pertinente e fundamentada⁵².
49. Relativamente à pertinência da objeção, a objeção da AC polaca diz respeito ao montante da coima estabelecido no projeto de decisão⁵³. Por conseguinte, existe uma relação direta entre a objeção e o projeto de decisão. No entanto, importa salientar que, embora a AC polaca se refira na sua objeção ao montante da coima no seu conjunto, ou seja, incluindo a coima que a AC francesa tinha estabelecido por violações relacionadas com a Diretiva Privacidade Eletrónica, para efeitos da presente decisão vinculativa, tal como explicado nos parágrafos 18 a 21 *supra*, na presente decisão, o CEPD não aborda as partes do projeto de decisão relativas à transposição nacional da Diretiva Privacidade Eletrónica.
50. Adicionalmente, na sua objeção, a AC polaca considera que a coima proposta no projeto de decisão pode ser ineficaz, desproporcionada e não dissuasiva no contexto do presente processo. Além disso, a AC polaca solicita que o volume de negócios da empresa no ano anterior seja especificado e defende que deve ser aplicada uma coima mais elevada para assegurar que a mesma é proporcionada, efetiva e dissuasiva, em conformidade com o artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, indicando, assim, que dar

⁴⁸ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafo 13.

⁴⁹ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafos 14 e 15. É de notar que as Diretrizes de aplicação e fixação de coimas para efeitos do Regulamento 2016/679, WP 253, indicam especificamente que não seria adequado atribuir uma importância adicional à cooperação que já é exigida por lei (página 14). A este respeito, ver também o artigo 31.º do RGPD.

⁵⁰ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafo 16.

⁵¹ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafo 17.

⁵² Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafos 11 a 18.

⁵³ Obeções da AC polaca, páginas 1 a 3.

seguimento à objeção conduziria à alteração do projeto de decisão. Por conseguinte, a objeção em causa diz respeito «à questão de saber se a ação prevista no projeto de decisão está em conformidade com o RGPD». Caso seja dado seguimento à objeção, a mesma conduziria a um resultado diferente no projeto de decisão, ou seja, no aumento do montante da coima. Por estes motivos, o CEPD considera que a objeção é pertinente.

51. A ACCOR alegou que a objeção não é fundamentada, uma vez que a AC polaca «[...] apenas expressa a sua objeção sob a forma de observações abstratas e gerais, sem se basear nos factos do caso nem ter em conta as justificações apresentadas no projeto de decisão»⁵⁴. Do ponto de vista da ACCOR, a objeção também não justifica uma conclusão diferente da alcançada pela AC francesa⁵⁵.
52. O CEPD partilha parcialmente os pontos de vista da ACCOR. Nomeadamente, no que diz respeito à avaliação da proporcionalidade da coima em relação à gravidade das violações [artigo 83.º, n.º 2, alínea a), do RGPD], o CEPD considera que a AC polaca não apresenta qualquer fundamentação válida em apoio desta alegação. Em especial, a objeção não explica de que forma «as disposições que foram violadas e a natureza transfronteiriça do tratamento»⁵⁶ deveriam ter sido avaliadas e ponderadas de forma diferente pela ACP para efeitos de avaliação da gravidade das violações. Mais especificamente, tendo em conta que a ACP já tinha considerado as violações «substanciais»⁵⁷, a AC polaca não explica de que forma o nível de gravidade no projeto de decisão se alteraria se os fatores propostos pela AC polaca fossem avaliados de forma diferente pela ACP. Por conseguinte, o CEPD considera que esta parte da objeção não está suficientemente fundamentada.
53. No entanto, o CEPD observa que a parte restante da objeção da AC polaca está suficientemente fundamentada no que respeita à forma como o projeto de decisão não avalia e não aplica adequadamente os critérios estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do RGPD. No que diz respeito ao argumento da AC polaca relativamente à falta de informações no projeto de decisão sobre o volume de negócios, a AC polaca fornece elementos factuais com base no projeto de decisão e informações publicamente disponíveis sobre o volume de negócios da ACCOR. De acordo com a AC polaca, a alegada falta de informações sobre o volume de negócios da ACCOR pode ter conduzido a uma avaliação incorreta da coima no projeto de decisão. Além disso, no que diz respeito à proporcionalidade da coima, a AC polaca apresenta argumentos jurídicos sobre a razão pela qual, na sua opinião, o projeto de decisão reduz incorretamente o montante da coima devido à pandemia de COVID-19 e, por conseguinte, deve ser aplicada uma coima mais elevada. Mais especificamente, a AC polaca considera que, «a fim de reduzir o montante da coima [devido à solvabilidade da empresa], é necessário que existam provas objetivas de que a aplicação da coima exporia irremediavelmente a viabilidade da empresa em causa e resultaria na perda de todo o valor dos seus ativos»⁵⁸. Por último, a AC polaca apresenta argumentos jurídicos que justificam a aplicação de uma coima mais elevada no projeto de decisão, a fim de assegurar o seu caráter dissuasivo, em conformidade com o artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, afirmando que uma coima desse nível pode impedir a ACCOR e outras organizações de serem dissuadidas de cometer infrações semelhantes no futuro. Por estes motivos, de acordo com a AC polaca, «o projeto de decisão inalterado implica um risco para os direitos e liberdades fundamentais dos titulares dos dados e, em especial, o risco de violação do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais»⁵⁹.

⁵⁴ Observações da ACCOR de novembro de 2021, secção 2.1, página 2.

⁵⁵ Observações da ACCOR de novembro de 2021, secção 2.1, página 3.

⁵⁶ Objeções da AC polaca, página 2.

⁵⁷ Projeto de decisão, parágrafo 80.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Objeções da AC polaca, páginas 2 e 3.

54. Tendo em conta o que precede, o CEPD observa que a AC polaca expõe as razões pelas quais propõe alterar o projeto de decisão e explica os seus pontos de vista sobre a importância dos riscos que o projeto de decisão representa para os titulares dos dados. Por conseguinte, o CEPD considera fundamentada a parte da objeção relativa ao artigo 83.º, n.º 1, do RGPD.
55. Consequentemente, o CEPD considera que a objeção suscitada pela AC polaca é parcialmente pertinente e fundamentada nos termos do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD (para a parte relativa à aplicação do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD). Assim, apenas devem ser avaliados os méritos das questões substanciais suscitadas pela AC polaca nas partes da objeção consideradas pertinentes e fundamentadas.

5.4.2 Avaliação do mérito

56. O CEPD entende que a parte da objeção considerada pertinente e fundamentada no que diz respeito ao artigo 83.º, n.º 1, do RGPD exige uma avaliação do seu mérito quanto à questão de saber se, no caso em apreço, o projeto de decisão: i) não contém informações sobre o volume de negócios pertinente para a fixação do montante da coima; ii) em termos de proporcionalidade da coima, não deve conceder uma redução da coima à ACCOR, apesar das perdas registadas durante a pandemia de COVID-19; e iii) propõe uma coima que não cumpre o requisito de dissuasão estabelecido no artigo 83.º, n.º 1, do RGPD.
57. A este respeito, o CEPD recorda que o procedimento de controlo da coerência pode ser igualmente utilizado para promover uma aplicação coerente das coimas⁶⁰.

Questões preliminares: o volume de negócios pertinente para a fixação do montante da coima

58. A AC polaca declarou na sua objeção que o projeto de decisão não indica o montante do volume de negócios anual da ACCOR em 2020 que, em conformidade com as disposições do RGPD em matéria de coimas, pode constituir a base para o cálculo do montante da coima⁶¹. A AC polaca explicou ainda que o volume de negócios anual da ACCOR em 2020 a ter em conta como base para o cálculo do montante máximo da coima é de 1 621 000 000 EUR⁶².
59. A ACCOR considerou que o montante da coima indicado pela AC polaca na sua objeção é factualmente inexato. A este respeito, a ACCOR salientou que o seu volume de negócios em 2020 foi de 531 000 000 EUR e não de 1 621 000 000 EUR⁶³, como indicado pela AC polaca.
60. O CEPD observa que a objeção da AC polaca se refere ao volume de negócios consolidado de todo o Grupo ACCOR de 2020, ao passo que o projeto de decisão se refere apenas ao volume de negócios do responsável pelo tratamento, ou seja, a ACCOR SA em 2019. Uma vez que a empresa a considerar para a determinação do volume de negócios pertinente não foi posta em causa pela AC polaca na sua objeção, o CEPD considera que não deve emitir uma decisão relativamente a se a ACP deve alterar o seu projeto de decisão a este respeito.
61. Além disso, o CEPD decidiu anteriormente que o volume de negócios de uma empresa não é pertinente exclusivamente para a determinação do montante máximo da coima em conformidade com o

⁶⁰ Ver o RGPD, considerando 150; as diretrizes relativas à OPF, parágrafo 34; e as diretrizes relativas ao artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, parágrafo 91.

⁶¹ Objeções da AC polaca, página 2.

⁶² De acordo com a AC polaca, este valor foi obtido a partir de fontes acessíveis ao público (**Error! Hyperlink reference not valid.**), objeção da AC polaca, página 2.

⁶³ Observações da ACCOR de novembro de 2021, secção 2.2.1, páginas 3 e 4.

artigo 83.º, n.ºs 4 a 6, do RGPD, devendo ser igualmente tido em conta para o cálculo efetivo da coima⁶⁴. Por conseguinte, o CEPD considera que o volume de negócios é um elemento importante a referir no projeto de decisão. Além disso, o CEPD recorda que a data da decisão final tomada pela ACP nos termos do artigo 65.º, n.º 6, do RGPD é o acontecimento a partir do qual deve ser considerado o exercício financeiro anterior⁶⁵. No entanto, no contexto em que um projeto de decisão é distribuído por uma ACP às ACI nos termos do artigo 60.º, n.º 3, do RGPD, o CEPD concorda com a abordagem segundo a qual este projeto de decisão inclui um valor provisório baseado nas informações financeiras mais atualizadas disponíveis nesse momento⁶⁶.

62. O CEPD observa ainda que o projeto de decisão foi emitido em 30 de abril de 2021. Durante o procedimento de resolução de litígios, a AC francesa esclareceu que, nessa altura, apenas estava disponível a demonstração financeira de 2019, ao passo que a demonstração financeira de 2020 ainda não tinha sido apresentada. Por conseguinte, no seu projeto de decisão⁶⁷, a AC francesa referiu-se expressamente apenas ao volume de negócios realizado pela ACCOR em 2019, indicando que o volume de negócios da ACCOR diminuiu 54 % entre 2019 e 2020, com base num cálculo provisório que a ACCOR fornecera à AC francesa. Assim, embora o volume de negócios de 2020 não seja expressamente mencionado no projeto de decisão, o projeto de decisão inclui as últimas informações disponíveis sobre os resultados financeiros da ACCOR e permite identificar uma estimativa do volume de negócios de 2020 através do cálculo de 46 % do volume de negócios de 2019, que foi fornecido no projeto de decisão. Deste modo, contrariamente ao que alega a AC polaca, o projeto de decisão forneceu informações sobre o volume de negócios da ACCOR de 2020, embora indiretamente e com base em dados provisórios.
63. Por conseguinte, o CEPD concorda com a abordagem adotada pela AC francesa no caso em apreço de incluir o volume de negócios provisório com base nas informações financeiras mais atualizadas disponíveis quando distribuiu o seu projeto de decisão às ACI nos termos do artigo 60.º, n.º 3, do RGPD. No entanto, o CEPD recorda que, ao emitir a sua decisão final em conformidade com o artigo 65.º, n.º 6, do RGPD, a AC francesa deve ter em conta o volume de negócios anual da empresa correspondente ao exercício financeiro anterior à data da sua decisão final, ou seja, o volume de negócios da ACCOR em 2021.

Redução do montante da coima pela ACP

64. O CEPD regista que, para calcular a coima, a AC francesa teve em conta «o contexto económico causado pela crise sanitária da COVID-19» e «as suas consequências na situação financeira [da ACCOR]»⁶⁸, que, tal como referido no projeto de decisão, comunicou uma diminuição de 54 % do seu volume de negócios entre 2019 e 2020 devido à crise sanitária associada à pandemia de COVID-19⁶⁹.

⁶⁴ CEPD, Decisão vinculativa 1/2021 sobre o litígio decorrente do projeto de decisão da autoridade de controlo irlandesa relativo à WhatsApp Ireland, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, adotada em 28 de julho de 2021, parágrafos 405 a 412.

⁶⁵ CEPD, Decisão vinculativa 1/2021, parágrafos 297 e 298.

⁶⁶ CEPD, Decisão vinculativa 1/2021, parágrafo 298, que também refere o facto de o artigo 60.º, n.º 6, do RGPD, que estabelece que a ACP e as ACI ficam vinculadas ao projeto de decisão com o qual (se considera que) concordam, não se aplica, em todo o caso, à situação em apreço.

⁶⁷ Projeto de decisão, parágrafo 2.

⁶⁸ Projeto de decisão, parágrafo 87.

⁶⁹ Projeto de decisão, parágrafos 87 e 88.

65. Na sua objeção, a AC polaca alega que, a fim de assegurar a proporcionalidade da coima, a AC francesa não deve conceder uma redução da coima à ACCOR. A este respeito, a AC polaca argumenta que, a fim de reduzir o montante da coima devido ao seu impacto na solvência da entidade sancionada, deve ser objetivamente demonstrado que a aplicação de tal coima «exporia irremediavelmente a viabilidade da empresa em causa e resultaria na perda de todo o valor dos seus ativos»⁷⁰. Deste modo, a AC polaca sublinha que, uma vez que o volume de negócios da ACCOR ascende a 1,6 mil milhões de EUR em 2020⁷¹, «é muito improvável» que a solvabilidade da ACCOR fosse ameaçada por uma coima, mesmo várias vezes superior, apesar da perda de volume de negócios registada pela ACCOR durante a pandemia de COVID-19⁷².
66. Em resposta a esta objeção, a AC francesa considera que «embora o volume de negócios do responsável pelo tratamento seja um elemento significativo para determinar o montante da coima, deve ser acompanhado de todos os outros critérios previstos no artigo 83.º, n.º 2, do RGPD»⁷³. No que diz respeito ao cálculo da coima, a AC francesa esclareceu que teve em conta o impacto significativo da crise sanitária da COVID-19 no setor hoteleiro como fator atenuante nos termos do artigo 83.º, n.º 2, alínea k), do RGPD⁷⁴.
67. Nas suas observações comunicadas ao CEPD, a ACCOR afirma que o risco de danos para a solvência da empresa não é um elemento necessário a ser demonstrado por uma autoridade de controlo, a fim de poder reduzir o montante da coima⁷⁵. Relativamente a este ponto específico, a ACCOR remete para a Decisão vinculativa 1/2021 do CEPD, na qual o CEPD indica que o volume de negócios de uma empresa pode ser tido em conta, entre outros elementos, para o cálculo da coima. Além disso, a ACCOR sublinha que o montante inicial da coima proposto pela relatora (1 000 000 EUR) foi calculado por referência ao volume de negócios da empresa em 2019, antes da crise da COVID-19. Segundo a ACCOR, considerando que o CEPD entendeu que o volume de negócios a ter em conta para o cálculo da coima deve corresponder ao do ano anterior à decisão, é lógico que a AC francesa tenha considerado a diminuição significativa das receitas da ACCOR entre 2019 e 2020⁷⁶.
68. Em primeiro lugar, o CEPD reconhece que, no contexto da avaliação da proporcionalidade da coima nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, uma ACP, nos termos do seu direito nacional, pode reduzir a coima com base no princípio da incapacidade de pagamento; contudo, apenas em circunstâncias muito excecionais. Com efeito, à semelhança da prática observada no domínio do direito da concorrência⁷⁷, para que uma ACP possa considerar essa redução por falta de capacidade para pagar a coima, a empresa requerente deve demonstrar uma dificuldade insuperável no pagamento do montante proposto da coima. Em especial, a empresa em causa deve fornecer provas objetivas de que o montante proposto da coima prejudicaria irremediavelmente a sua viabilidade económica e levaria

⁷⁰ Objeções da AC polaca, página 2.

⁷¹ Ver esclarecimentos prestados a este respeito no parágrafo 60 *supra*.

⁷² Objeções da AC polaca, páginas 2 e 3.

⁷³ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafo 13.

⁷⁴ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafo 16.

⁷⁵ Observações da ACCOR de novembro de 2021, secção 2.2-B, página 6.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Ver sobre este princípio, por exemplo, as Orientações da Comissão para o cálculo das coimas aplicadas por força do artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1/2003 (2006/C 210/02).

a que os seus ativos perdessem a totalidade ou a maior parte do seu valor⁷⁸. Além disso, estes riscos apenas têm de ser avaliados se existir um «contexto social e económico» específico⁷⁹.

69. No caso em apreço, o CEPD observa que, contrariamente ao que alega a AC polaca, a redução do montante da coima pela ACP não foi decidida com base na incapacidade de pagamento da ACCOR, mas sim com base na diminuição do volume de negócios diretamente resultante do contexto económico difícil em que a empresa operava⁸⁰. Considerando que o fundamento da incapacidade de pagamento não foi invocado no decurso do processo, o CEPD entende que a ACP não é obrigada a alterar o seu projeto de decisão a fim de avaliar a incapacidade de pagamento da empresa aquando da avaliação da proporcionalidade da coima nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD.
70. No que diz respeito à justificação apresentada pela ACP para a redução da coima, o CEPD recorda que o volume de negócios da empresa em causa, uma vez que fornece uma indicação pertinente da dimensão da empresa, já constitui um dos elementos a ter em conta pela ACP para assegurar que a coima é efetiva, proporcionada e dissuasiva em cada caso individual⁸¹. Além disso, o CEPD chama a atenção para o facto de que, dada a natureza abrangente do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, a ACP deve assegurar que as circunstâncias tidas em conta no cálculo da coima não são contabilizadas duas vezes. Por conseguinte, uma vez que o volume de negócios já deve ser considerado no âmbito da avaliação nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, o CEPD considera que a ACP não deve ter igualmente em conta a diminuição do volume de negócios da ACCOR como fator atenuante nos termos do artigo 83.º, n.º 2, alínea k), do RGPD. Sem prejuízo do que precede, o CEPD observa, no entanto, a redação deliberadamente aberta do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, que permite um certo grau de flexibilidade à ACP na escolha dos elementos a ter em conta, a fim de assegurar que o montante final da coima cumpre os princípios da eficácia, da proporcionalidade e da dissuasão⁸². Nestes termos, o CEPD considera que a ACP pode reduzir a coima com base nas más condições financeiras de um setor da empresa em causa, na medida em que demonstre que o volume de negócios pertinente para o cálculo da coima⁸³, por si só, não reflete adequadamente a sua capacidade financeira devido a circunstâncias económicas setoriais excecionais e recentes⁸⁴ que afetam direta e substancialmente as suas atividades. Em todo o caso, o CEPD considera que a simples constatação de que uma empresa se encontra numa situação financeira desfavorável ou deficitária não justifica automaticamente uma redução do montante da coima⁸⁵. Por conseguinte, é da competência da ACP, em conformidade com as suas próprias práticas nacionais em matéria de coimas, a decisão final de considerar ou não, no cálculo da

⁷⁸ Ver Tokai Carbon e o./Comissão (processos apensos T-236/01, T-239/01, T-244/01 a T-246/01, T-251/01 e T-252/01, acórdão de 29 de abril de 2004), ECLI:EU:T:2004:118, § 372; Westfälische Drahtindustrie e o./Comissão (acórdão de 15 de julho de 2015 no processo T-393/10), ECLI:EU:T:2015:515, §§ 292 a 294.

⁷⁹ Ver SGL Carbon/Comissão (acórdão de 29 de junho de 2006 no processo C-308/04 P), ECLI:EU:C:2006:433, § 106.

⁸⁰ Deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafos 13 a 16.

⁸¹ Decisão vinculativa 1/2021, parágrafos 405 a 412.

⁸² Nos termos do artigo 83.º, n.º 1: «Cada autoridade de controlo assegura que a aplicação de coimas nos termos do presente artigo relativamente a violações do presente regulamento a que se referem os n.ºs 4, 5 e 6 é, em cada caso individual, efetiva, proporcionada e dissuasiva» (sublinhado nosso).

⁸³ Ou seja, o volume de negócios do ano anterior à decisão. Ver parágrafo 63 *supra*.

⁸⁴ Por exemplo, o termo «recente» pode abranger situações em que as circunstâncias económicas setoriais excecionais surgem após o ano de referência para o volume de negócios pertinente ou pouco antes do termo desse ano de referência, pelo que o volume de negócios da empresa deixa de refletir corretamente a capacidade financeira da empresa.

⁸⁵ Ver Dansk Rørindustri e o./Comissão (processos apensos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, acórdão de 28 de junho de 2005), ECLI:EU:C:2005:408, § 327 e a jurisprudência citada.

coima, o volume de negócios à luz da recente evolução das circunstâncias económicas setoriais que conduziram à má situação financeira da empresa não refletida no volume de negócios pertinente.

71. Tendo em conta o que precede, o CEPD regista que nada no caso em apreço indica que o volume de negócios da ACCOR de 2020 não refletia adequadamente a situação financeira da empresa em causa no momento da emissão do projeto de decisão⁸⁶.
72. Por conseguinte, a fim de assegurar a proporcionalidade da coima em conformidade com o artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, o CEPD encarrega a ACP de ter em conta a situação financeira da ACCOR com base no seu volume de negócios de 2021, sem considerar a redução do volume de negócios devido à pandemia de COVID-19 como fator atenuante nos termos do artigo 83.º, n.º 2, alínea k), do RGPD.

Caráter dissuasivo da coima nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD

73. Na parte da sua objeção que foi considerada pertinente e fundamentada pelo CEPD, a AC polaca alega que o montante da coima fixado pela ACP não cumpre o requisito de dissuasão estabelecido no artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, que prevê que «[c]ada autoridade de controlo assegura que a aplicação de coimas nos termos do presente artigo relativamente a violações do presente regulamento a que se referem os n.ºs 4, 5 e 6 é, em cada caso individual, efetiva, proporcionada e dissuasiva». Em particular, a AC polaca argumenta que o montante proposto da coima não é suficientemente elevado para dissuadir a própria ACCOR ou outras entidades de cometerem infrações semelhantes no futuro⁸⁷.
74. Nas suas observações apresentadas ao CEPD, a ACCOR declarou estar de acordo com o raciocínio desenvolvido pela AC francesa, que concluiu que a coima era suficientemente dissuasiva⁸⁸.
75. Em primeiro lugar, importa salientar que a fixação de uma coima não é um exercício aritmético exato⁸⁹, sendo que as autoridades de controlo dispõem de uma certa margem discricionária nesta questão⁹⁰. Não obstante, o CEPD considera que, embora uma ACP não seja obrigada, por força do seu dever de fundamentação, a fornecer dados pormenorizados sobre o método utilizado para calcular a coima, a ACP deve indicar os fatores que influenciaram o exercício do seu poder discricionário na fixação das coimas, nomeadamente no que diz respeito ao efeito dissuasivo da coima proposta.
76. Além disso, o CEPD recorda que, para assegurar que uma coima é dissuasiva, esta deve ser fixada a um nível que garanta um efeito verdadeiramente dissuasivo⁹¹. A fim de assegurar um efeito dissuasivo, a coima deve ser fixada a um nível que desencoraje tanto o responsável pelo tratamento ou o subcontratante em causa como outros responsáveis pelo tratamento ou subcontratantes que efetuem

⁸⁶ A este respeito, o CEPD recorda que, ao emitir a sua decisão final em conformidade com o artigo 65.º, n.º 6, do RGPD, a AC francesa deve utilizar o volume de negócios atualizado da ACCOR de 2021. Ver parágrafo 63 *supra*.

⁸⁷ Objeções da AC polaca, página 2.

⁸⁸ Observações da ACCOR de maio de 2022, página 1, referentes à deliberação sobre as objeções da AC polaca, parágrafos 11 a 18.

⁸⁹ Ver, entre outros, Altice Europe NV/Comissão (acórdão de 22 de setembro de 2021 no processo T-425/18), ECLI:EU:T:2021:607, § 362; Romana Tabacchi/Comissão (acórdão de 5 de outubro de 2011 no processo T-11/06), ECLI:EU:T:2011:560, § 266.

⁹⁰ Ver, entre outros, Caffaro Srl/Comissão (acórdão de 16 de junho de 2011 no processo T-192/06), ECLI:EU:T:2011:278, § 38.

⁹¹ CEPD, Decisão 01/2020 sobre o litígio decorrente do projeto de decisão da autoridade de controlo irlandesa relativo à Twitter International Company, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, adotada em 9 de novembro de 2020, parágrafo 196; CEPD, Decisão vinculativa 1/2021, parágrafo 415.

operações de tratamento semelhantes de repetir um comportamento ilícito idêntico ou semelhante⁹², sem exceder o necessário para alcançar esse objetivo⁹³. Adicionalmente, a dimensão da empresa em causa é um dos elementos que devem ser tidos em conta no cálculo do montante da coima, a fim de assegurar o seu caráter dissuasivo⁹⁴. Com efeito, entende-se que ter em consideração os recursos da empresa em causa é justificado pelo impacto pretendido sobre a empresa em causa, a fim de assegurar que a coima tenha um efeito suficientemente dissuasivo, uma vez que a coima não deve ser negligenciável tendo em conta, nomeadamente, a sua capacidade financeira⁹⁵.

77. Tendo em conta o que precede, o CEPD considera que, no caso em apreço, a coima relativa a infrações «substanciais»⁹⁶ deve ser fixada a um nível não negligenciável em relação ao volume de negócios da ACCOR, o que dissuadirá não só a ACCOR como também outras organizações de cometer infrações semelhantes no futuro. A este respeito, o CEPD observa que, embora os recursos da ACCOR tenham diminuído significativamente entre 2019 e 2020 devido à pandemia de COVID-19, o montante da coima proposto pela ACP representaria apenas 0,02 % do volume de negócios estimado da ACCOR em 2020. O CEPD entende que este montante pode ser considerado negligenciável nas circunstâncias do caso em apreço, nomeadamente tendo em conta o facto de ter sido imposto por infrações que a ACP considerou «substanciais»⁹⁷. Assim, o CEPD é da opinião que o montante em causa não desencorajaria a ACCOR e outras empresas de cometerem infrações «substanciais» semelhantes, e ainda menos de cometerem infrações menos «substanciais», uma vez que o risco que enfrentariam por tais infrações seria uma represália mínima em relação à sua dimensão económica.
78. Deste modo, o CEPD conclui que a coima prevista no projeto de decisão não é suficientemente dissuasiva. Nestes termos, o CEPD encarrega a ACP de reavaliar os elementos em que se baseou para calcular o montante da coima, a fim de assegurar que esta cumpre o critério de caráter dissuasivo nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, tendo em conta, em particular, o volume de negócios relevante da ACCOR⁹⁸.

CONCLUSÕES

O CEPD encarrega a AC francesa de reavaliar a sua medida corretiva prevista em termos de coima, em conformidade com as conclusões alcançadas pelo CEPD, nomeadamente:

– o volume de negócios pertinente é o volume de negócios correspondente ao exercício financeiro anterior à data da decisão final tomada pela ACP nos termos do artigo 65.º, n.º 6, do RGPD (parágrafos 58 a 63);

⁹² Ver, entre outros, Versalis Spa/Comissão Europeia (acórdão de 13 de junho de 2013 no processo C-511/11), ECLI:EU:C:2013:386, § 94.

⁹³ MT contra Landespolizeidirektion Steiermark (acórdão de 22 de setembro de 2021 no processo C-231/20), ECLI:EU:T:2021:60, § 45 (que estabelece: «é [...] necessário que o rigor das sanções aplicadas seja adequado à gravidade das violações que reprimem, designadamente assegurando um efeito realmente dissuasivo, não ultrapassando o que é necessário para alcançar o referido objetivo»).

⁹⁴ CEPD, Decisão 1/2021, parágrafos 405 a 412.

⁹⁵ YKK e o./Comissão (acórdão de 4 de setembro de 2014 no processo C-408/12 P), ECLI:EU:C:2014:2153, § 85; Lafarge/Comissão, (acórdão de 17 de junho de 2010 no processo C-413/08 P), ECLI:EU:C:2010:346, § 104 e a jurisprudência citada.

⁹⁶ Projeto de decisão, parágrafo 80.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ A este respeito, o CEPD recorda que, ao emitir a sua decisão final em conformidade com o artigo 65.º, n.º 6, do RGPD, a AC francesa deve utilizar o volume de negócios atualizado da ACCOR de 2021. Ver parágrafo 63 *supra*.

- assegurar que a coima é proporcionada nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, tendo em conta, conforme descrito na decisão vinculativa, o volume de negócios pertinente da ACCOR (parágrafos 64 a 72);
- reavaliar os elementos em que se baseou para calcular o montante da coima, a fim de assegurar que esta cumpre o critério de carácter dissuasivo nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, tendo em conta, em particular, o volume de negócios pertinente da ACCOR (parágrafos 73 a 78).

6 DECISÃO VINCULATIVA

79. Tendo em conta o que precede, e em conformidade com a função do CEPD, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea t), do RGPD, de emitir decisões vinculativas nos termos do artigo 65.º do RGPD, o CEPD emite a seguinte decisão vinculativa em conformidade com o artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do RGPD:
- O CEPD decide que a objeção da AC polaca, que questiona o nível da coima aplicada pela AC francesa no seu projeto de decisão, cumpre os requisitos do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD no que diz respeito às alegações da AC polaca de que o projeto de decisão i) não contém informações sobre o volume de negócios pertinente para a fixação do montante da coima; ii) em termos de proporcionalidade da coima, não deve conceder uma redução da coima à ACCOR, apesar das perdas registadas durante a pandemia de COVID-19; e iii) propõe uma coima que não cumpre o requisito de dissuasão estabelecido no artigo 83.º, n.º 1, do RGPD.
 - A este respeito, o CEPD decide que i) na sua decisão final, a AC francesa deve ter em conta o volume de negócios da ACCOR do ano anterior, ou seja, de 2021; ii) embora a AC francesa não seja obrigada a verificar a solvabilidade da ACCOR, deve, a fim de assegurar a proporcionalidade da coima, ter em conta a situação financeira da ACCOR com base no seu volume de negócios pertinente, sem considerar esta redução do volume de negócios como fator atenuante nos termos do artigo 83.º, n.º 2, alínea k), do RGPD; e iii) a coima não cumpre o requisito de dissuasão estabelecido no artigo 83.º, n.º 1, do RGPD e, por este motivo, encarrega a AC francesa de reavaliar os elementos em que se baseou para calcular o montante da coima, a fim de assegurar que esta cumpre o critério de carácter dissuasivo nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do RGPD, tendo em conta, em particular, o volume de negócios relevante da ACCOR.
 - O CEPD decide que a AC francesa não é obrigada a alterar o seu projeto de decisão com base na parte da objeção relativa ao princípio da proporcionalidade em relação à gravidade da infração [artigo 83.º, n.º 2, alínea a), do RGPD], uma vez que não cumpre os requisitos do artigo 4.º, n.º 24, do RGPD.

7 OBSERVAÇÕES FINAIS

80. A presente decisão vinculativa é dirigida à AC francesa e à ACI. A AC francesa adota a sua decisão final com base na presente decisão vinculativa nos termos do artigo 65.º, n.º 6, do RGPD.
81. Relativamente à parte da objeção considerada como não cumprindo os requisitos estipulados pelo artigo 4.º, n.º 24, do RGPD, o CEPD não toma qualquer posição sobre o mérito de quaisquer questões substanciais nela suscitadas. O CEPD reitera que a sua atual decisão não prejudica quaisquer avaliações que o CEPD possa ser chamado a efetuar noutros processos, incluindo com as mesmas partes, tendo em conta o conteúdo do projeto de decisão pertinente e as objeções suscitadas pelas ACI.

82. De acordo com o artigo 65.º, n.º 6, do RGPD, a AC francesa deve comunicar a sua decisão final à Presidente no prazo de um mês após ter recebido a decisão vinculativa.
83. Uma vez efetuada essa comunicação pela AC francesa, a decisão vinculativa será tornada pública nos termos do artigo 65.º, n.º 5, do RGPD.
84. Nos termos do artigo 70.º, n.º 1, alínea γ), do RGPD, a decisão final da AC francesa comunicada ao CEPD será incluída no registo de decisões que foram objeto do procedimento de controlo da coerência.

Pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados

A Presidente

(Andrea Jelinek)