

## Verbindlicher Beschluss des Ausschusses (Artikel 65)



### **Beschluss 1/2022 zur Streitigkeit nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO über den Beschlussentwurf der französischen Aufsichtsbehörde bezüglich der Accor SA**

**Angenommen am 15. Juni 2022**

## Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des STREITFALLS .....	5
2	Bedingungen für die Annahme eines verbindlichen Beschlusses .....	9
2.1	Einspruch der betroffenen Aufsichtsbehörde in Bezug auf einen Beschlussentwurf .....	9
2.2	Die federführende Aufsichtsbehörde folgt dem maßgeblichen und begründeten Einspruch gegen den Beschlussentwurf nicht. ....	9
2.3	Schlussfolgerungen über die Zuständigkeit des EDSA .....	9
3	Recht auf eine gute Verwaltung .....	10
4	Aufbau des verbindlichen Beschlusses .....	11
5	Zu den Abhilfemaßnahmen – insbesondere zur Berechnung der Geldbuße .....	11
5.1	Analyse seitens der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf .....	11
5.2	Zusammenfassung des von der polnischen Aufsichtsbehörde vorgebrachten Einspruchs ..	13
5.3	Stellung der federführenden Aufsichtsbehörde zum Einspruch .....	14
5.4	Analyse des EDSA .....	15
5.4.1	Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit des Einspruchs .....	15
5.4.2	Beurteilung in der Sache .....	17
6	Verbindlicher Beschluss .....	23
7	Schlussbemerkungen .....	24

## Der Europäische Datenschutzausschuss

Gestützt auf Artikel 63 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (im Folgenden „DSGVO“),<sup>1</sup>

gestützt auf das EWR-Abkommen, insbesondere auf Anhang XI und das Protokoll 37, in der durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 geänderten Fassung,<sup>2</sup>

gestützt auf Artikel 11 und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung<sup>3</sup>–

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die wesentliche Aufgabe des Europäischen Datenschutzausschusses (im Folgenden der „EDSA“) besteht darin, die kohärente Anwendung der DSGVO im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum sicherzustellen (im Folgenden der „EWR“). Zu diesem Zweck sieht Artikel 60 DSGVO vor, dass die „**federführende Aufsichtsbehörde**“ mit den anderen „**betroffenen Aufsichtsbehörden**“ zusammenarbeitet und sich dabei bemüht, einen Konsens zu erzielen, dass die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden alle zweckdienlichen Informationen untereinander austauschen und dass die federführende Aufsichtsbehörde den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden unverzüglich die zweckdienlichen Informationen zu der Angelegenheit übermittelt. Die federführende Aufsichtsbehörde legt den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden unverzüglich einen Beschlussentwurf zur Stellungnahme vor und trägt deren Standpunkten gebührend Rechnung.

(2) Wenn eine der betroffenen Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 4 Absatz 24 DSGVO und Artikel 60 Absatz 4 DSGVO einen „**maßgeblichen und begründeten Einspruch**“ gegen diesen Beschlussentwurf erhebt und sich die federführende Aufsichtsbehörde diesem Einspruch nicht anschließt oder der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht maßgeblich und begründet ist, so leitet die federführende Aufsichtsbehörde das Kohärenzverfahren gemäß Artikel 63 für die Angelegenheit ein.

(3) Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der EDSA einen verbindlichen Beschluss in Bezug auf alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.

(4) Der verbindliche Beschluss des Ausschusses wird gemäß Artikel 65 Absatz 2 DSGVO, in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des EDSA, binnen eines Monats nach dem Beschluss des Vorsitzenden und der zuständigen Aufsichtsbehörde über die Vollständigkeit des Dossiers mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Ausschusses angenommen. Der Vorsitz kann diese Frist unter Berücksichtigung der Komplexität der Angelegenheit von sich aus oder auf Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder des EDSA durch Beschluss um einen weiteren Monat verlängern.

---

<sup>1</sup> ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

<sup>2</sup> Soweit in diesem Beschluss auf „Mitgliedstaaten“ Bezug genommen wird, ist dies als Bezugnahme auf „EWR-Mitgliedstaaten“ zu verstehen.

<sup>3</sup> Geschäftsordnung des EDSA, angenommen am 25. Mai 2018, in der zuletzt am 6. April 2022 geänderten und angenommenen Fassung.

(5) War der EDSA trotz einer solchen Fristverlängerung nicht in der Lage, einen Beschluss anzunehmen, so nimmt er seinen Beschluss innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der verlängerten Frist mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses an (Artikel 65 Absatz 3 DSGVO).

(6) Gemäß Artikel 11 Absatz 6 der Geschäftsordnung des EDSA ist nur der englische Wortlaut des verbindlichen Beschlusses des EDSA verbindlich, da Englisch die Sprache des Annahmeverfahrens des EDSA ist.

## HAT FOLGENDEN VERBINDLICHEN BESCHLUSS ERLASSEN –

### 1 ZUSAMMENFASSUNG DES STREITFALLS

1. Dieses Dokument enthält einen verbindlichen Beschluss, der vom EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlassen wurde. Der Beschluss betrifft die Streitigkeit aufgrund eines „**Beschlussentwurfs**“ der französischen Aufsichtsbehörde („Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés“, im Folgenden „**französische Aufsichtsbehörde**“, die in diesem Dokument auch als die „**federführende Aufsichtsbehörde**“ bezeichnet wird) und des anschließenden Einspruchs einer „**betroffenen Aufsichtsbehörde**“, nämlich der „**polnischen Aufsichtsbehörde**“ („Urząd Ochrony Danych Osobowych“). Der vorliegende Beschlussentwurf bezieht sich auf eine von der französischen Aufsichtsbehörde eingeleitete Beschwerdeuntersuchung (im Folgenden „**Untersuchung**“) zu der Frage, ob ACCOR SA (im Folgenden die „**ACCOR**“), eine im Gastgewerbe tätige Gesellschaft, ihren Verpflichtungen aus der DSGVO nachkommt. Diese Untersuchung erfolgte im Anschluss an mehrere Beschwerden, die gegen ACCOR bei der französischen Aufsichtsbehörde sowie bei den nachstehend aufgeführten beschwerdeführenden Aufsichtsbehörden eingelegt worden waren: der polnischen Aufsichtsbehörde, der „**spanischen Aufsichtsbehörde**“ („Agencia Española de Protección de Datos“), der „**niedersächsischen Aufsichtsbehörde**“ („Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen“), der „**saarländischen Aufsichtsbehörde**“ („Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland“) und der „**Aufsichtsbehörde des Vereinigten Königreichs**“ („Information Commissioner’s Office“).<sup>4</sup>
2. Zwischen November 2018 und Dezember 2019 gingen bei der französischen Aufsichtsbehörde elf Beschwerden gegen ACCOR ein. Diese Beschwerden betrafen die Nichtberücksichtigung des Widerspruchsrechts gegen den Empfang von Marketing-Nachrichten per Post und/oder Schwierigkeiten bei der Ausübung des Auskunftsrechts.<sup>5</sup>
3. Nach Eingang dieser Beschwerden stufte die französische Aufsichtsbehörde die Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich der oben genannten Beschwerden fallen, gemäß Artikel 4 Absatz 23 DSGVO als grenzüberschreitende Verarbeitung ein. Da sich die Hauptniederlassung von ACCOR (gemäß der Definition in Artikel 4 Absatz 16 DSGVO) in Frankreich befindet, wurde die französische Aufsichtsbehörde in Bezug auf die grenzüberschreitende Verarbeitung durch ACCOR als federführende Aufsichtsbehörde im Sinne der DSGVO festgestellt.<sup>6 7</sup>

---

<sup>4</sup> Anmerkung: In Rn. 5 des Beschlussentwurfs wird auf diese Beschwerde verwiesen und irrtümlicherweise angegeben, dass diese bei der irischen Aufsichtsbehörde eingereicht wurde.

<sup>5</sup> Beschlussentwurf, Rn. 3 und 5.

<sup>6</sup> Beschlussentwurf, Rn. 3.

<sup>7</sup> Die folgenden Aufsichtsbehörden wurden als die betroffenen Aufsichtsbehörden festgestellt: die österreichische Aufsichtsbehörde („Österreichische Datenschutzbehörde“), die belgische Aufsichtsbehörde („Autorité de la protection des données – Gegevensbeschermingsautoriteit (APD-GBA)“), die bulgarische Aufsichtsbehörde („Datenschutzkommission“), die kroatische Aufsichtsbehörde („Kroatische Datenschutzagentur“), die tschechische Aufsichtsbehörde („Datenschutzbehörde“), die dänische Aufsichtsbehörde („Datatilsynet“), die estnische Aufsichtsbehörde („Andmekaitse Inspektsioon“), die griechische Aufsichtsbehörde („Griechische Datenschutzaufsichtsbehörde“), die irische Aufsichtsbehörde („Data Protection Commission“), die italienische Aufsichtsbehörde („Garante per la protezione dei dati personali“), die lettische Aufsichtsbehörde („Datenschutzbehörde“), die litauische Aufsichtsbehörde („Staatliche Datenschutzbehörde“), die luxemburgische Aufsichtsbehörde („Commission Nationale pour la Protection des Données“), die niederländische Aufsichtsbehörde („Autoriteit Persoonsgegevens“), die polnische Aufsichtsbehörde („Urząd Ochrony Danych Osobowych“), die portugiesische Aufsichtsbehörde („Comissão Nacional de Proteção de

4. Die folgende Tabelle enthält einen zusammenfassenden zeitlichen Ablauf der Ereignisse, die zur Behandlung der Angelegenheit im Rahmen des Kohärenzverfahrens führten:

<i>Dezember 2018 bis Dezember 2019</i>	Bei der französischen Aufsichtsbehörde gingen elf Beschwerden gegen die in Frankreich niedergelassene Gesellschaft ACCOR ein. Fünf dieser Beschwerden wurden von den folgenden Aufsichtsbehörden an die französische Aufsichtsbehörde weitergeleitet: Aufsichtsbehörde von Niedersachsen, Aufsichtsbehörde des Saarlandes, spanische Aufsichtsbehörde, Aufsichtsbehörde des Vereinigten Königreichs und polnische Aufsichtsbehörde.
<i>23. Dezember 2019</i>	Nach der Untersuchung legte die französische Aufsichtsbehörde den betroffenen Aufsichtsbehörden den ersten Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO vor, gegen den mehrere von ihnen Einsprüche erhoben. Daraufhin beschloss die französische Aufsichtsbehörde, das betreffende Verfahren gemäß Artikel 60 auszusetzen, um die Angelegenheit weiter zu untersuchen. <sup>8</sup>
<i>11. und 24. Februar 2020</i>	Um die Angelegenheit weiter zu untersuchen, führte die französische Aufsichtsbehörde am 11. Februar 2020 eine Inspektion in den Räumlichkeiten von ACCOR durch, und am 24. Februar 2020 wurde eine Online-Inspektion durchgeführt. <sup>9</sup>

Dados“), die rumänische Aufsichtsbehörde („Nationale Datenschutzaufsichtsbehörde“), die slowakische Aufsichtsbehörde („Datenschutzbehörde der Slowakischen Republik“), die slowenische Aufsichtsbehörde („Informacijski pooblaščenec“), die spanische Aufsichtsbehörde („Agencia Española de Protección de Datos“), die schwedische Aufsichtsbehörde („Integritetsskyddsmyndigheten“), die Aufsichtsbehörde von Baden-Württemberg („Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg“), die Aufsichtsbehörde von Bayern (nichtöffentlicher Bereich) („Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht“), die Aufsichtsbehörde von Berlin („Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit“), die Aufsichtsbehörde von Brandenburg („Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg“), die Aufsichtsbehörde von Bremen („Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen“), die Aufsichtsbehörde von Hamburg („Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit“), die Aufsichtsbehörde von Hessen („Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit“), die Aufsichtsbehörde von Niedersachsen („Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen“), die Aufsichtsbehörde von Mecklenburg-Vorpommern („Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern“), die Aufsichtsbehörde von Nordrhein-Westfalen („Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen“), die Aufsichtsbehörde von Rheinland-Pfalz („Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz“), die Aufsichtsbehörde des Saarlandes („Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland – Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit“), die Aufsichtsbehörde von Sachsen („Die Sächsische Datenschutzaufsicht“), die Aufsichtsbehörde von Sachsen-Anhalt („Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt“), die Aufsichtsbehörde von Schleswig-Holstein („Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein“) und die Aufsichtsbehörde von Thüringen („Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“).

<sup>8</sup> Beschlussentwurf, Rn. 6-8.

<sup>9</sup> Beschlussentwurf, Rn. 9.

<i>Februar bis August 2020</i>	Zu verschiedenen Zeitpunkten übermittelte ACCOR der französischen Aufsichtsbehörde auf schriftlichem Wege zusätzliche Informationen. <sup>10</sup>
<i>24. November 2020</i>	Die von der französischen Aufsichtsbehörde benannte Berichterstatte <sup>11</sup> legte ihren Bericht vor, der an ACCOR übermittelt wurde. <sup>12</sup>
<i>22. Dezember 2020</i>	ACCOR übermittelte der französischen Aufsichtsbehörde ihre schriftliche Stellungnahme zum Bericht der Berichterstatte <sup>13</sup> der französischen Aufsichtsbehörde.
<i>28. Januar 2021</i>	ACCOR legte der französischen Aufsichtsbehörde eine mündliche Stellungnahme zum Bericht des Berichterstatte <sup>14</sup> vor.
<i>30. April 2021</i>	Die französische Aufsichtsbehörde legte den betroffenen Aufsichtsbehörden einen neuen Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO vor.
<i>28. Mai 2021</i>	Die polnische Aufsichtsbehörde erhob drei Einsprüche gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO (im Folgenden die „ <b>Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde</b> “).
<i>21. Oktober 2021</i>	Die von der französischen Aufsichtsbehörde benannte Berichterstatte <sup>15</sup> legte nach Einreichung der Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde ein Addendum zu ihrem Bericht vor.
<i>22. Oktober 2021</i>	Die französische Aufsichtsbehörde übermittelte ACCOR sowohl die Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde als auch das Addendum der Berichterstatte <sup>16</sup> .
<i>27. Oktober 2021</i>	Auf Ersuchen von ACCOR übermittelte die französische Aufsichtsbehörde den Beschlussentwurf an ACCOR.
<i>29. November 2021</i>	ACCOR übermittelte der französischen Aufsichtsbehörde ihre schriftliche Stellungnahme <sup>17</sup> zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde.
<i>13. Januar 2022</i>	Die französische Aufsichtsbehörde billigte die „Beratung des engeren Ausschusses Nr. SAN-2022-001“ in Bezug auf ACCOR, worin sie zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde Stellung nimmt und erläutert, warum sie beschlossen hat, diesen nicht zu folgen. <sup>17</sup>

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Bericht, in dem die Verhängung einer Sanktion gegen die Gesellschaft ACCOR vorgeschlagen wird (im Folgenden der „**Bericht**“).

<sup>12</sup> Beschlussentwurf, Rn. 11-12.

<sup>13</sup> Beschlussentwurf, Rn. 13; schriftliche Stellungnahme der Gesellschaft ACCOR SA vom 22. Dezember 2020 (im Folgenden die „**ACCOR-Stellungnahme vom Dezember 2020**“).

<sup>14</sup> Beschlussentwurf, Rn. 14; das Anhörungsprotokoll von ACCOR SA von der Sitzung des engeren Ausschusses der Nationalen Kommission für Informatik und Freiheiten (CNIL) vom 28. Januar 2021 (im Folgenden die „**ACCOR-Stellungnahme vom Januar 2021**“).

<sup>15</sup> Addendum vom 21. Oktober 2021 zum Bericht, in dem eine Sanktion gegen ACCOR vorgeschlagen wird (im Folgenden das „**Addendum**“).

<sup>16</sup> Schriftliche Stellungnahme von Accor SA vom 29. November 2021 (im Folgenden die „**ACCOR-Stellungnahme vom November 2021**“).

<sup>17</sup> Beratung des engeren Ausschusses Nr. SAN-2022-001 in Bezug auf die Gesellschaft ACCOR SA vom 13. Januar 2022 (im Folgenden die „**Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde**“).

5. Am 18. Februar 2022 leitete die französische Aufsichtsbehörde das Streitbeilegungsverfahren über das in Artikel 17 der Geschäftsordnung des EDSA erwähnte Interne Informations- und Kommunikationssystem, nämlich das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI), ein. Nachdem die federführende Aufsichtsbehörde die vorliegende Angelegenheit dem EDSA gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO vorgelegt hatte, bewertete das Sekretariat des EDSA im Auftrag des Vorsitzes gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Geschäftsordnung des EDSA die Vollständigkeit des Dossiers. Am 22. Februar 2022 bestätigte das Sekretariat des EDSA der französischen Aufsichtsbehörde den Eingang des Dossiers.
6. Am selben Tag, dem 22. Februar 2022, unterrichtete die polnische Aufsichtsbehörde die französische Aufsichtsbehörde über die Rücknahme eines ihrer drei Einsprüche. Die französische Aufsichtsbehörde übermittelte diese Informationen am 23. März 2022 an das Sekretariat des EDSA.
7. Am 15. März 2022 wandte sich das Sekretariat des EDSA an die französische Aufsichtsbehörde, um zusätzliche Unterlagen und Informationen anzufordern. Auf dieses Ersuchen hin übermittelte die französische Aufsichtsbehörde dem Sekretariat des EDSA am 22. und 23. März 2022 zusätzliche Informationen und betonte, dass weitere Informationen folgen würden.
8. Am 25. März 2022 bestätigte die polnische Aufsichtsbehörde dem Sekretariat des EDSA, dass in Bezug auf einen der beiden verbleibenden Einsprüche keine Streitigkeit mehr bestehe.
9. Am 11. April 2022 übermittelte die französische Aufsichtsbehörde 17 zusätzliche Dokumente mittels IMI.
10. Am 22. April 2022 wandte sich das Sekretariat des EDSA an die französische Aufsichtsbehörde mit Fragen zur Vollständigkeit des Dossiers, auf die die französische Aufsichtsbehörde am 26. April 2022 antwortete.
11. Am 27. April 2022, nachdem die französische Aufsichtsbehörde und der Vorsitz des EDSA die Vollständigkeit des Dossiers bestätigt hatten, verteilte das Sekretariat des EDSA im Auftrag des Vorsitzes das Dossier an die Mitglieder des EDSA.
12. Eine Frage, die vom Sekretariat des EDSA speziell geprüft wurde, betraf das Recht, gehört zu werden, wie in Artikel 41 Absatz 2 Buchstabe a der Charta der Grundrechte vorgesehen. Am 15. März 2022 wandte sich das Sekretariat des EDSA mit zusätzlichen Fragen an die französische Aufsichtsbehörde, die unter anderem bestätigen sollte, ob ACCOR die Möglichkeit erhalten hat, das Recht, gehört zu werden, bezüglich der Dokumente auszuüben, die dem Ausschuss zur Beschlussfassung vorgelegt wurden. Darüber hinaus nahm der Vorsitzende des EDSA am 29. April 2022 Kontakt mit ACCOR auf, um ihr die Möglichkeit zu geben, ihr Recht, gehört zu werden, in der Streitigkeit vor dem EDSA wahrzunehmen. ACCOR legte ihre Stellungnahme am 13. Mai 2022 vor.<sup>18</sup> Weitere Einzelheiten zu dieser Angelegenheit sind im nachstehenden Abschnitt 3 aufgeführt.
13. Der Vorsitz beschloss gemäß Artikel 65 Absatz 3 DSGVO in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des EDSA, den standardmäßigen Annahmezeitplan von einem Monat aufgrund der Komplexität des vorliegenden Streitgegenstands um einen weiteren Monat zu verlängern.

---

<sup>18</sup> Stellungnahme von ACCOR SA vom 13. Mai 2022 (im Folgenden die „**ACCOR-Stellungnahme vom Mai 2022**“).

## 2 BEDINGUNGEN FÜR DIE ANNAHME EINES VERBINDLICHEN BESCHLUSSES

14. Die allgemeinen Bedingungen für die Annahme eines verbindlichen Beschlusses des EDSA sind in Artikel 60 Absatz 4 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO festgelegt.<sup>19</sup>

### 2.1 Einspruch der betroffenen Aufsichtsbehörde in Bezug auf einen Beschlussentwurf

15. Der EDSA stellt fest, dass die polnische Aufsichtsbehörde über das IMI einen Einspruch gegen den Beschlussentwurf bezüglich der Höhe der Geldbuße, die die französische Aufsichtsbehörde gegen ACCOR zu verhängen vorgeschlagen hat, erhoben und eingereicht hat. Der Einspruch wurde gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO und innerhalb der darin vorgesehenen Frist erhoben.
16. Die portugiesische Aufsichtsbehörde („Comissão Nacional de Proteção de Dados“) hat zum Beschlussentwurf Stellung genommen. Da diese Stellungnahmen *per se* keine Einsprüche im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO darstellen, können sie nicht das Streitbeilegungsverfahren nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO auslösen und sind daher nicht Teil des Geltungsbereichs des vorliegenden verbindlichen Beschlusses des EDSA.<sup>20</sup>

### 2.2 Die federführende Aufsichtsbehörde folgt dem maßgeblichen und begründeten Einspruch gegen den Beschlussentwurf nicht.

17. In ihrer Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde<sup>21</sup> beschloss die französische Aufsichtsbehörde, dem Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde nicht zu folgen und die Angelegenheit gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO an das Streitbeilegungsverfahren zu verweisen.

### 2.3 Schlussfolgerungen über die Zuständigkeit des EDSA

18. Der gegenständliche Fall erfüllt die Anforderungen von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, da die betroffene Aufsichtsbehörde innerhalb der in Artikel 60 Absatz 4 DSGVO vorgesehenen Frist einen Einspruch gegen den Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde erhoben hat und die federführende Aufsichtsbehörde diesem Einspruch nicht gefolgt ist.
19. Der EDSA stellt fest, dass der Beschlussentwurf nicht nur Angelegenheiten betrifft, die in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen, sondern auch Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2002/58/EG (im Folgenden die „**Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation**“) und ihrer einschlägigen nationalen Umsetzung fallen. Konkret sieht der Beschlussentwurf die Verhängung einer Geldbuße für Verstöße gegen die DSGVO und die Verhängung einer Geldbuße für einen Verstoß gegen das französische Gesetz über Post und elektronische Kommunikation zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation in

---

<sup>19</sup> Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der EDSA einen verbindlichen Beschluss, wenn eine betroffene Aufsichtsbehörde einen maßgeblichen und begründeten Einspruch gegen einen Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde eingelegt und die federführende Aufsichtsbehörde sich dem Einspruch nicht angeschlossen oder die federführende Aufsichtsbehörde den Einspruch als nicht maßgeblich oder nicht begründet abgelehnt hat.

<sup>20</sup> Siehe EDSA Leitlinien 3/2021 zur Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO (im Folgenden „**Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a**“), Rn. 17.

<sup>21</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18.

Frankreich vor. Der EDSA ist nicht befugt, einen verbindlichen Beschluss in Angelegenheiten zu erlassen, die ausschließlich in den Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation fallen. Der vorliegende verbindliche Beschluss betrifft nicht die Teile des Beschlussentwurfs, die die Umsetzung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation in nationales Recht betreffen.

20. Daher ist der EDSA befugt, einen verbindlichen Beschluss zu allen Angelegenheiten im Anwendungsbereich der DSGVO zu erlassen, gegen die der maßgebliche und begründete Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde erhoben wurde, insbesondere zur Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder ob eine geplante Maßnahme in Bezug auf den Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter mit der DSGVO im Einklang steht.
21. Alle Feststellungen dieses Beschlusses gelten unbeschadet einer Bewertung oder eines verbindlichen Beschlusses, die der EDSA in anderen Fällen, auch in Bezug auf dieselben Parteien, in Abhängigkeit von weiteren und/oder neuen Erkenntnissen trifft.

### 3 RECHT AUF EINE GUTE VERWALTUNG

22. Der EDSA unterliegt Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Recht auf eine gute Verwaltung). Dem wird auch in Artikel 11 der Geschäftsordnung des EDSA Rechnung getragen.
23. Artikel 65 Absatz 2 DSGVO sieht vor, dass der Beschluss des EDSA „begründet und an die federführende Aufsichtsbehörde und alle betroffenen Aufsichtsbehörden übermittelt wird und für diese verbindlich ist“. Artikel 65 Absatz 2 DSGVO trägt der Tatsache Rechnung, dass der verbindliche Beschluss des EDSA darauf abzielt, eine Streitigkeit zwischen zwei oder mehreren Aufsichtsbehörden beizulegen.<sup>22</sup> Der Beschluss zielt nicht darauf ab, sich direkt an Dritte zu wenden. Da jedoch der vom EDSA angenommene Beschluss in diesem Fall für die betroffenen Aufsichtsbehörden, einschließlich der federführenden Aufsichtsbehörde, bindend ist und für den Ausgang des Verfahrens auf nationaler Ebene ausschlaggebend sein kann, muss geprüft werden, ob er die Interessen von Personen beeinträchtigen kann, die an dem Verfahren beteiligt waren, das zum Beschlussentwurf führte, z. B. des für die Verarbeitung Verantwortlichen, an den der endgültige Beschluss der federführenden Aufsichtsbehörde gerichtet ist.<sup>23</sup>
24. Zunächst prüfte der EDSA im Hinblick auf das mögliche Recht von ACCOR, gehört zu werden, ob ACCOR bereits Gelegenheit gegeben worden war, ihr Recht, gehört zu werden, in Bezug auf den Streitgegenstand auszuüben, der vom EDSA auf nationaler Ebene anhand der im Rahmen dieses Verfahrens eingegangenen und vom EDSA für seinen verbindlichen Beschluss herangezogenen Dokumente zu entscheiden ist.<sup>24</sup>
25. Am 29. April 2022 setzte sich der Vorsitz des EDSA mit ACCOR in Verbindung und informierte die Gesellschaft über die Verweisung des Falls an das Streitbeilegungsverfahren nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO. In demselben Schreiben wies der Vorsitz des EDSA ACCOR darauf hin, dass die polnische Aufsichtsbehörde nicht mehr der Auffassung sei, dass in Bezug auf zwei der drei ursprünglich von ihr vorgebrachten Einsprüche eine Streitigkeit bestehe, und dass daher der verbleibende Einspruch in Bezug auf die Höhe der Geldbuße Gegenstand des verbindlichen Beschlusses des EDSA sei. Mit diesem Schreiben sollte auch ACCOR das Recht eingeräumt werden, zu den Dokumenten des Dossiers

---

<sup>22</sup> Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a, Rn. 97.

<sup>23</sup> Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a, Rn. 98-99.

<sup>24</sup> Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a, Rn. 105-106.

gehört zu werden, zu denen sie sich noch nicht äußern konnte. Der Vorsitz des EDSA bot ACCOR die Möglichkeit, bis zum 13. Mai 2022 ihre Stellungnahme zu diesen Dokumenten abzugeben. Am 13. Mai 2022 übermittelte ACCOR ihre Stellungnahme (ACCOR-Stellungnahme vom Mai 2022) und die französische Originalfassung der ACCOR-Stellungnahme vom November 2021. Im Anschluss an diese Vorlage vertrat der EDSA die Auffassung, dass ACCOR Gelegenheit hatte, ihren Standpunkt in Bezug auf den Gegenstand der vom EDSA zu lösenden Streitigkeit wirksam darzulegen.

26. Angesichts des Umfangs der dem EDSA vorgelegten Streitigkeit und der Umstände des Falles hat der Vorsitz des EDSA beschlossen, den Beschwerdeführern kein Recht auf Anhörung vor Erlass dieses verbindlichen Beschlusses zu gewähren, da der Beschluss des EDSA, mit dem ein Einspruch gegen die Höhe der Geldbuße eingelegt wird, ihre Rechtsstellung nicht beeinträchtigen dürfte.

## 4 AUFBAU DES VERBINDLICHEN BESCHLUSSES

27. In Bezug auf den Einspruch der betroffenen Aufsichtsbehörde sollte der EDSA zunächst prüfen, ob dieser als „maßgeblich und begründet“ im Sinne von Artikel 4 Absatz 24 DSGVO angesehen werden kann, wie in den Leitlinien zum Konzept eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs<sup>25</sup> klargestellt wird.
28. Stellt der EDSA fest, dass ein Einspruch (oder ein Teil davon) nicht den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 24 DSGVO genügt, nimmt der EDSA keine Stellung zum Sachverhalt der wesentlichen Punkte, die mit diesem (Teil des) Einspruch im vorliegenden Fall aufgeworfen werden. Die Begründetheit der wesentlichen Punkte, die mit einem Einspruch aufgeworfen werden, sollte vom EDSA nur dann geprüft werden, wenn der Einspruch als maßgeblich und begründet erachtet wird.<sup>26</sup>

## 5 ZU DEN ABHILFEMAßNAHMEN – INSBESONDERE ZUR BERECHNUNG DER GELDBUßE

### 5.1 Analyse seitens der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf

29. Im Beschlussentwurf werden die Kriterien, die die französische Aufsichtsbehörde bei der Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße berücksichtigt hat, und die Höhe der Geldbuße aufgeführt.<sup>27</sup>
30. Im Beschlussentwurf wies die französische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass „die Gesellschaft [ACCOR] im Jahr 2019 Einnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. EUR und einen Nettogewinn von 208 Mio. EUR erwirtschaftete. Diese Einnahmen gingen zwischen 2019 und 2020 um 54 % zurück“.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> EDSA-Leitlinien 9/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 Version 2, angenommen am 9. März 2021, (im Folgenden die „**Leitlinien zum Konzept eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs**“).

<sup>26</sup> Siehe Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a, Rn. 63 ( „Der EDSA wird in Bezug auf jeden erhobenen Einspruch prüfen, ob der Einspruch die Anforderungen des Artikels 4 Absatz 24 DSGVO erfüllt, und geht gegebenenfalls im verbindlichen Beschluss auf die Begründetheit des Widerspruchs ein.“)

<sup>27</sup> Beschlussentwurf, Rn. 78-88.

<sup>28</sup> Beschlussentwurf, Rn. 2. Bei der Prüfung der Vollständigkeit des Dossiers stellte die französische Aufsichtsbehörde klar, dass die Bezugnahme auf die „Einnahmen“ von ACCOR im Beschlussentwurf als Bezugnahme auf ihren Umsatz zu verstehen sei.

31. Was die Art und Schwere des Verstoßes betrifft, so nahm die französische Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf zunächst die Zahl der Verstöße von ACCOR zur Kenntnis: „[...] Mangel an leicht zugänglichen und vollständigen Informationen über die durchgeführte Verarbeitung, Schwierigkeiten der Beschwerdeführer bei der Ausübung ihrer Rechte und Mängel bei der Datensicherheit“.<sup>29</sup> In diesem Zusammenhang wurde im Beschlussentwurf betont, dass diese Verstöße gegen die DSGVO mehrere Grundprinzipien der geltenden Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten betreffen und eine „erhebliche Verletzung“ der Rechte betroffener Personen darstellen.<sup>30</sup> Im Beschlussentwurf wurde auch die „besonders große Anzahl von Personen, die von diesen Verstößen betroffen sind, berücksichtigt, da im Jahr 2019 [REDACTED] Millionen Menschen mindestens einen der Newsletter der ACCOR-Gruppe an eine gültige E-Mail-Adresse erhalten haben“.<sup>31</sup>
32. Schließlich wurde im Beschlussentwurf darauf hingewiesen, dass die fraglichen Verstöße „unmittelbare Folgen für die betroffenen Personen haben, was sich daran zeigt, dass bei der CNIL elf Einsprüche eingegangen sind, die sich insbesondere auf das Recht auf Widerspruch gegen Marketingbotschaften beziehen“.<sup>32</sup>
33. Aus diesen Gründen kam die französische Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf zu dem Schluss, dass gegen ACCOR eine Geldbuße verhängt werden sollte.<sup>33</sup>
34. In Bezug auf die Festsetzung des Höchstbetrags der Geldbuße erklärte die französische Aufsichtsbehörde: „Artikel 83 Absatz 3 der Verordnung sieht vor, dass bei mehreren Verstößen [...] der Gesamtbetrag der Geldbuße nicht den Betrag für den schwerwiegendsten Verstoß übersteigen darf“.<sup>34</sup> Die französische Aufsichtsbehörde stellte fest, dass ACCOR gegen Artikel 12 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 3, Artikel 13, Artikel 15 Absatz 1, Artikel 21 Absatz 2 und Artikel 32 DSGVO verstoßen hat, und sah in ihrem Beschlussentwurf Folgendes vor: „Die maximale Geldbuße, die verhängt werden kann, beträgt 20 Mio. EUR oder 4 % des weltweiten Jahresumsatzes, je nachdem, welcher Betrag höher ist“.<sup>35</sup>
35. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Geldbuße vertrat die französische Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass ACCOR alle im Beschlussentwurf festgestellten Verstöße behoben habe und dass „einige von diesen im Zusammenhang mit der Ausübung der Rechte des Einzelnen nicht struktureller Natur waren“.<sup>36</sup> Darüber hinaus wurde im Beschlussentwurf darauf hingewiesen, dass ACCOR uneingeschränkt mit der französischen Aufsichtsbehörde zusammengearbeitet habe.<sup>37</sup> Darüber hinaus berücksichtigte die französische Aufsichtsbehörde die finanzielle Lage von ACCOR, die einen Rückgang des Umsatzes um 54 % zwischen 2019 und 2020 meldete“.<sup>38</sup>
36. Die französische Aufsichtsbehörde kam in ihrem Beschlussentwurf zu dem Schluss, angesichts des „wirtschaftlichen Kontexts, der durch die COVID-19 bedingte Gesundheitskrise und deren Auswirkungen auf die finanzielle Lage [von ACCOR] verursacht wurde“, sowie „der einschlägigen

---

<sup>29</sup> Beschlussentwurf, Rn. 80.

<sup>30</sup> Ebenda.

<sup>31</sup> Beschlussentwurf, Rn. 81.

<sup>32</sup> Beschlussentwurf, Rn. 82.

<sup>33</sup> Beschlussentwurf, Rn. 83.

<sup>34</sup> Beschlussentwurf, Rn. 84.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Beschlussentwurf, Rn. 86.

<sup>37</sup> Ebenda.

<sup>38</sup> Beschlussentwurf, Rn. 87.

Kriterien des oben erwähnten Artikels 83 Absatz 2“ für die festgestellten Verstöße gegen die DSGVO eine Geldbuße in Höhe von 100 000 EUR zu verhängen.<sup>39</sup>

## 5.2 Zusammenfassung des von der polnischen Aufsichtsbehörde vorgebrachten Einspruchs

37. Der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde betrifft die Höhe der im Beschlussentwurf festgesetzten Geldbuße.
38. Die polnische Aufsichtsbehörde argumentiert in ihrem Einspruch, dass der von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagene Betrag für die Verwaltungsgeldbuße für einen Verantwortlichen wie ACCOR zu niedrig sei und dass die Geldbuße nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO sei. Daher kommt die polnische Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass „der Beschlussentwurf entsprechend überarbeitet und eine höhere finanzielle Sanktion für die im vorliegenden Fall festgestellten Verstöße vorgeschlagen werden sollte, damit die Sanktion die Voraussetzungen einer verhältnismäßigen, wirksamen und abschreckenden Maßnahme erfüllt“.<sup>40</sup>
39. In Bezug auf die Schwere der Verstöße verweist die polnische Aufsichtsbehörde auf die folgenden Faktoren von Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO, die bei der Beurteilung der Schwere berücksichtigt werden sollten: „die Art, der Umfang oder der Zweck der Verarbeitung sowie die Zahl der betroffenen Personen und das Ausmaß des von ihnen erlittenen Schadens“.<sup>41</sup> Diesbezüglich weist die polnische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass die Bestimmungen, gegen die verstoßen wurde, und der grenzüberschreitende Charakter der Verarbeitung darauf hindeuten, dass es sich um einen schwerwiegenden Verstoß handelt und dass die vorgeschlagene Geldbuße daher höher hätte ausfallen müssen.<sup>42</sup>
40. In Bezug auf die Bewertung der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO in Bezug auf die Pflicht zur Verhängung von Geldbußen, die in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, äußert die polnische Aufsichtsbehörde folgende Bedenken:
41. Erstens weist die polnische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass in den Beschlussentwurf weitere Informationen über den Umsatz von ACCOR aufgenommen werden sollten. In diesem Zusammenhang argumentiert die polnische Aufsichtsbehörde, da der Umsatz der Gesellschaft im Beschlussentwurf nicht angegeben sei, seien die Angaben im Beschlussentwurf „nicht ausreichend, um den Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße zu berechnen“, da der Jahresumsatz der Verantwortlichen „die Grundlage für die Berechnung der Geldbuße bilden kann“.<sup>43</sup>
42. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit weist die polnische Aufsichtsbehörde außerdem darauf hin, dass der Beschlussentwurf nicht belegt, dass eine höhere Geldbuße die wirtschaftliche Lebensfähigkeit von ACCOR unwiederbringlich gefährden könnte. Der polnischen Aufsichtsbehörde zufolge „bezieht sich die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße „auf die Zahlungsfähigkeit des sanktionierten Unternehmens. Um den Betrag der Geldbuße aus diesem Grund herabzusetzen, muss es jedoch objektive Anhaltspunkte dafür geben, dass die Verhängung der Geldbuße die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der betroffenen Gesellschaft unwiederbringlich gefährden und zum Verlust des

---

<sup>39</sup> Beschlussentwurf, Rn. 88 und 92.

<sup>40</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 4.

<sup>41</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>42</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>43</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

gesamten Vermögens führen würde“.<sup>44</sup> Daher kommt die polnische Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass „unter Berücksichtigung der Einnahmen [von ACCOR] in Höhe von 1 621 000 000 EUR im Jahr 2020 [...] es sehr unwahrscheinlich ist, dass die Zahlungsfähigkeit [von ACCOR] trotz der während der COVID-19-Pandemie verzeichneten Verluste selbst durch eine um ein Vielfaches höhere Sanktion bedroht wäre“.<sup>45</sup>

43. In Bezug auf die abschreckende Wirkung der Geldbuße vertritt die polnische Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass die Höhe der Geldbuße für eine Gesellschaft mit einem Umsatz, der so hoch ist wie der von ACCOR, zu niedrig sei, um sie wirksam von künftigen ähnlichen Verstößen abzuschrecken. Außerdem ist die polnische Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass die vorgeschlagene Geldbuße keine hinreichende Abschreckung für andere Unternehmen mit einem ähnlichen Umsatz wie ACCOR darstellen würde. In diesem Zusammenhang weist die polnische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass die von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagene Höhe der Geldbuße ein klares Signal an andere Unternehmen senden würde, dass sie davon absehen könnten, viel in die Einhaltung der Datenschutzvorschriften zu investieren, da die Einhaltung der Datenschutzvorschriften eine höhere finanzielle Investition als eine mögliche Geldbuße erfordern könnte.<sup>46</sup>
44. Die polnische Aufsichtsbehörde ist der Auffassung, dass dies, sofern der Beschlussentwurf nicht geändert wird, ein Risiko für die Grundrechte und -freiheiten der betroffenen Personen und insbesondere die Gefahr eines Verstoßes gegen Artikel 8 der Charta der Grundrechte mit sich bringen werde. In diesem Zusammenhang erläuterte die polnische Aufsichtsbehörde, dass der Zweck der Abhilfemaßnahmen darin bestehe, von Verstößen gegen die geltenden Rechtsvorschriften abzuschrecken, und dass aus diesem Grund die Auferlegung eines Rechtsbehelfs, der nicht verhältnismäßig, abschreckend und wirksam sei, diesem Zweck nicht gerecht werde, „was auf die Bedeutung des Risikos einer Verletzung der Rechte oder Freiheiten der betroffenen Personen, einschließlich des Schutzes ihrer personenbezogenen Daten, der ein Grundrecht gemäß Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, hinweist“.<sup>47</sup>

### 5.3 Stellung der federführenden Aufsichtsbehörde zum Einspruch

45. In ihrer Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde vertrat die französische Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde weit gefasst sei und schlage weder eine Reihe von Beträgen vor, die sie für eine Geldbuße für angemessen hält, noch verweise sie auf einen einschlägigen Präzedenzfall. Nach Ansicht der französischen Aufsichtsbehörde verweist die polnische Aufsichtsbehörde im Wesentlichen auf die Zahlungsfähigkeit und den Umsatz von ACCOR, um die Notwendigkeit einer Erhöhung der Geldbuße zu rechtfertigen. Die französische Aufsichtsbehörde ist jedoch der Ansicht, dass der Umsatz zwar ein wichtiges Element ist, das bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße zu berücksichtigen ist, dass aber auch die anderen in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Kriterien, darunter die Schwere der begangenen Verstöße, berücksichtigt werden müssen.<sup>48</sup>
46. Die französische Aufsichtsbehörde erläuterte ferner, dass sie bei der Festsetzung der Höhe der gegen ACCOR verhängten Geldbuße der Ansicht gewesen sei, dass die fraglichen Verstöße nicht struktureller Natur gewesen seien, und dass ACCOR nach der Untersuchung der französischen Aufsichtsbehörde

---

<sup>44</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>45</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seiten 2-3.

<sup>46</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 3.

<sup>47</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seiten 3-4.

<sup>48</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 13.

Maßnahmen ergriffen habe, um die fraglichen Verstöße zu beheben.<sup>49</sup> Darüber hinaus stellte die französische Aufsichtsbehörde klar, dass der erhebliche Umsatzrückgang von ACCOR zwischen 2019 und 2020 aufgrund der schwerwiegenden Auswirkungen der COVID-19 bedingten Gesundheitskrise auf die Hotelbranche als mildernde Umstände gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO berücksichtigt worden sei.<sup>50</sup>

47. Auf der Grundlage der vorstehenden Argumentation kam die französische Aufsichtsbehörde daher zu dem Schluss, dass die Geldbuße ihrer Ansicht nach wirksam, verhältnismäßig und abschreckend war.<sup>51</sup>

## 5.4 Analyse des EDSA

### 5.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit des Einspruchs

48. Erstens nimmt der EDSA zur Kenntnis, dass die federführende Aufsichtsbehörde nicht bestreitet, ob der Einspruch maßgeblich und begründet ist.<sup>52</sup>
49. Was die Maßgeblichkeit des Einspruchs betrifft, so betrifft der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde die Höhe der im Beschlussentwurf festgelegten Geldbuße.<sup>53</sup> Es besteht daher ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Einspruch und dem Beschlussentwurf. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich der EDSA, auch wenn die polnische Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch auf die Höhe der Geldbuße insgesamt verweist, d. h. einschließlich der Geldbuße, die die französische Aufsichtsbehörde für Verstöße im Zusammenhang mit der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation verhängt hatte, für die Zwecke des vorliegenden verbindlichen Beschlusses, wie oben in den Rn. 18-21 erläutert, in diesem Beschluss nicht mit den Teilen des Beschlussentwurfs befasst, die die nationale Umsetzung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation betreffen.
50. Darüber hinaus vertritt die polnische Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch die Auffassung, dass die im Beschlussentwurf vorgeschlagene Geldbuße im vorliegenden Fall unwirksam, unverhältnismäßig und nicht abschreckend sein könnte. Darüber hinaus fordert die polnische Aufsichtsbehörde, dass der Umsatz der Gesellschaft im Vorjahr angegeben wird, und argumentiert, dass eine höhere Geldbuße verhängt werden sollte, um sicherzustellen, dass die Geldbuße verhältnismäßig, wirksam und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist, dabei gibt sie auch an, wie die Befolgung des Einspruchs zu einer Änderung des Beschlussentwurfs führen würde. Bei diesem Einspruch geht es darum, „ob die im Beschlussentwurf vorgesehene Maßnahme mit der DSGVO vereinbar ist“. Würde dem Einspruch stattgegeben, so würde dies zu einem anderen Ergebnis im Beschlussentwurf führen, d. h. zu einer Erhöhung der Geldbuße. Daher hält der EDSA den Einspruch für maßgeblich.
51. ACCOR argumentierte, dass der Einspruch nicht begründet sei, da die polnische Aufsichtsbehörde „[...] ihren Einspruch nur in Form von abstrakten und allgemeinen Bemerkungen zum Ausdruck bringt, ohne sich auf den Sachverhalt zu stützen oder die im Beschlussentwurf enthaltenen Begründungen zu

---

<sup>49</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 14-15. Es ist zu beachten, dass in den Leitlinien zur Anwendung und Festsetzung von Geldbußen im Sinne der Verordnung 2016/679, WP 253, ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass eine zusätzliche Berücksichtigung der bereits gesetzlich vorgeschriebenen Zusammenarbeit nicht angemessen wäre (Seite 14). Siehe hierzu auch Artikel 31 DSGVO.

<sup>50</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 16.

<sup>51</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 17.

<sup>52</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 11-18.

<sup>53</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seiten 1-3.

berücksichtigen“.<sup>54</sup> Nach Ansicht von ACCOR rechtfertigt der Einspruch auch keine andere Schlussfolgerung als die der französischen Aufsichtsbehörde.<sup>55</sup>

52. Zum Teil teilt der EDSA die Auffassung von ACCOR. Insbesondere in Bezug auf die Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Geldbuße im Verhältnis zur Schwere der Verstöße (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO) ist der EDSA der Auffassung, dass die polnische Aufsichtsbehörde keine stichhaltige Begründung für diese Behauptung vorbringt. Insbesondere wird in dem Einspruch nicht erläutert, wie „die Bestimmungen, gegen die verstoßen wurde, und der grenzüberschreitende Charakter der Verarbeitung“<sup>56</sup> von der federführenden Aufsichtsbehörde bei der Beurteilung der Schwere der Verstöße anders hätten bewertet und abgewogen werden sollen. Insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Verstöße bereits als „erheblich“ eingestuft hatte,<sup>57</sup> erläutert die polnische Aufsichtsbehörde nicht, wie sich der Grad der Schwere im Beschlussentwurf ändern würde, wenn die von der polnischen Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen Faktoren von der federführenden Aufsichtsbehörde anders bewertet würden. Daher ist der EDSA der Auffassung, dass dieser Teil des Einspruchs nicht ausreichend begründet ist.
53. Der EDSA stellt jedoch fest, dass der verbleibende Teil des Einspruchs der polnischen Aufsichtsbehörde hinreichend begründet ist, und zwar im Hinblick darauf, inwiefern der Beschlussentwurf die in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO festgelegten Kriterien nicht angemessen bewertet und anwendet. In Bezug auf das Argument der polnischen Aufsichtsbehörde, dass der Beschlussentwurf keine Informationen über den Umsatz enthalte, liefert die polnische Aufsichtsbehörde auf der Grundlage des Beschlussentwurfs und öffentlich zugänglicher Informationen Fakten über den Umsatz von ACCOR. Nach Ansicht der polnischen Aufsichtsbehörde könnte das angebliche Fehlen von Informationen über den Umsatz von ACCOR zu einer falschen Bewertung der Geldbuße im Beschlussentwurf geführt haben. Darüber hinaus führt die polnische Aufsichtsbehörde zur Verhältnismäßigkeit der Geldbuße rechtliche Argumente dafür an, warum ihrer Ansicht nach der Beschlussentwurf den Betrag der Geldbuße aufgrund der COVID-19-Pandemie zu Unrecht herabsetzt und daher eine höhere Geldbuße verhängt werden sollte. Konkret vertritt die polnische Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass „um den Betrag der Geldbuße [aufgrund der Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft] herabzusetzen, es jedoch objektive Anhaltspunkte dafür geben muss, dass die Verhängung der Geldbuße die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der betroffenen Gesellschaft unwiederbringlich gefährden und zum Verlust des gesamten Vermögens führen würde“.<sup>58</sup> Schließlich führt die polnische Aufsichtsbehörde rechtliche Argumente an, die die Verhängung einer höheren Geldbuße im Beschlussentwurf rechtfertigen, um deren abschreckende Wirkung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO sicherzustellen, und erklärt, dass eine solche Höhe der Geldbuße ACCOR und andere Organisationen davon abhalten könnte, künftig ähnliche Verstöße zu begehen. Aus diesen Gründen ist der polnischen Aufsichtsbehörde zufolge „der unveränderte Beschlussentwurf mit einem Risiko für die Grundrechte und -freiheiten der betroffenen Personen und insbesondere mit der Gefahr eines Verstoßes gegen Artikel 8 der Charta der Grundrechte verbunden“.<sup>59</sup>
54. Vor diesem Hintergrund stellt der EDSA fest, dass die polnische Aufsichtsbehörde darlegt, warum sie eine Änderung des Beschlussentwurfs vorschlägt, und ihre Auffassung zur Bedeutung der mit dem

---

<sup>54</sup> ACCOR-Stellungnahme vom November 2021, Abschnitt 2.1, Seite 2.

<sup>55</sup> ACCOR-Stellungnahme vom November 2021, Abschnitt 2.1, Seite 3.

<sup>56</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>57</sup> Beschlussentwurf, Rn. 80.

<sup>58</sup> Ebenda.

<sup>59</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seiten 2-3.

Beschlussentwurf verbundenen Risiken für die betroffenen Personen erläutert. Der EDSA hält daher den Teil des Einspruchs, der sich auf Artikel 83 Absatz 1 DSGVO bezieht, für begründet.

55. Daher ist der EDSA der Auffassung, dass der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 4 Absatz 24 DSGVO (für den Teil, der die Anwendung von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO betrifft) teilweise maßgeblich und begründet ist. Daher sollte nur die Begründetheit der wesentlichen Punkte beurteilt werden, die die polnische Aufsichtsbehörde in den Teilen des Einspruchs vorgebracht hat, die als maßgeblich und begründet befunden wurden.

#### 5.4.2 Beurteilung in der Sache

56. Der EDSA ist der Auffassung, dass der Teil des Einspruchs, der im Hinblick auf Artikel 83 Absatz 1 DSGVO als maßgeblich und begründet befunden wurde, eine Beurteilung seiner Begründetheit erfordert, ob im vorliegenden Fall im Beschlussentwurf i) Informationen über den für die Festsetzung der Höhe der Geldbuße maßgeblichen Umsatz fehlen; ii) im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße keine Ermäßigung der Geldbuße trotz der während der COVID-19-Pandemie verzeichneten Verluste ACCOR gewährt werden sollte; und iii) eine Geldbuße vorgeschlagen wird, die nicht dem Erfordernis der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO entspricht.
57. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSA daran, dass das Kohärenzverfahren auch genutzt werden kann, um eine kohärente Anwendung von Geldbußen zu fördern.<sup>60</sup>

#### Vorfrage: Der für die Festsetzung der Höhe der Geldbuße maßgebliche Umsatz

58. Die polnische Aufsichtsbehörde wies in ihrem Einspruch darauf hin, dass der Beschlussentwurf nicht den Betrag des Jahresumsatzes von ACCOR im Jahr 2020 angibt, der gemäß den Bestimmungen der DSGVO über Geldbußen die Grundlage für die Berechnung der Höhe der Geldbuße bilden kann.<sup>61</sup> Die polnische Aufsichtsbehörde erläuterte ferner, dass sich der Jahresumsatz von ACCOR im Jahr 2020, der als Grundlage für die Berechnung des Höchstbetrags der Geldbuße heranzuziehen sei, auf 1 621 000 000 EUR<sup>62</sup> belaufe.
59. ACCOR vertrat die Auffassung, dass die Höhe der Geldbuße, die die polnische Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch angegeben habe, sachlich unrichtig sei. In diesem Zusammenhang wies ACCOR darauf hin, dass sich ihr Umsatz im Jahr 2020 auf 531 000 000 EUR und nicht auf 1 621 000 000 belaufen habe,<sup>63</sup> wie von der polnischen Aufsichtsbehörde angegeben wurde.
60. Der EDSA stellt fest, dass sich der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde auf den Konzernumsatz der gesamten ACCOR-Gruppe im Jahr 2020 bezieht, während sich der Beschlussentwurf nur auf den Umsatz der Verantwortlichen, d. h. die Gesellschaft ACCOR SA im Jahr 2019, bezieht. Da das für die Ermittlung des maßgeblichen Umsatzes zu betrachtende Unternehmen von der polnischen Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch nicht in Frage gestellt wurde, ist der EDSA der Auffassung, dass er keinen Beschluss darüber erlassen sollte, ob die federführende Aufsichtsbehörde ihren Beschlussentwurf in dieser Hinsicht ändern sollte.

---

<sup>60</sup> Siehe Erwägungsgrund 150 DSGVO, Leitlinien für das Konzept eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs, Rn. 34, und Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 91.

<sup>61</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>62</sup> Nach Angaben der polnischen Aufsichtsbehörde stammt diese Zahl aus öffentlich zugänglichen Quellen (<https://group.accor.com/en/finance/events-and-announcements/annual-and-half-yearly-information>), Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>63</sup> ACCOR-Stellungnahme vom November 2021, Abschnitt 2.2.1, Seiten 3-4.

61. Darüber hinaus hat der EDSA bereits entschieden, dass der Umsatz eines Unternehmens nicht ausschließlich für die Festlegung des Höchstbetrags der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO maßgeblich ist, sondern auch für die tatsächliche Berechnung der Geldbuße berücksichtigt werden sollte.<sup>64</sup> Daher ist der EDSA der Auffassung, dass der Umsatz ein wichtiges Element ist, auf das im Beschlussentwurf Bezug genommen werden muss. Darüber hinaus erinnert der EDSA daran, dass das Datum des von der federführenden Aufsichtsbehörde getroffenen endgültigen Beschlusses gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO das Ereignis ist, zu dem das vorangegangene Geschäftsjahr berücksichtigt werden sollte.<sup>65</sup> Dennoch stimmt der EDSA im Zusammenhang mit der Übermittlung eines Beschlussentwurfs durch eine federführende Aufsichtsbehörde an die betroffenen Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO mit dem Ansatz überein, dass dieser Beschlussentwurf eine vorläufige Zahl enthält, die auf den neuesten Finanzinformationen beruht, die zu diesem Zeitpunkt verfügbar waren.<sup>66</sup>
62. Der EDSA stellt ferner fest, dass der Beschlussentwurf am 30. April 2021 ausgestellt wurde. Während des Streitbeilegungsverfahrens stellte die französische Aufsichtsbehörde klar, dass zu diesem Zeitpunkt nur der Jahresabschluss 2019 verfügbar war, während der Jahresabschluss 2020 noch nicht eingereicht worden war. Infolgedessen bezog sich die französische Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf<sup>67</sup> ausdrücklich nur auf den Umsatz, den ACCOR im Jahr 2019 erzielt hatte, und wies darauf hin, dass der Umsatz von ACCOR zwischen 2019 und 2020 auf der Grundlage einer vorläufigen Berechnung, die ACCOR der französischen Aufsichtsbehörde vorlegte, um 54 % zurückgegangen sei. Auch wenn der Umsatz 2020 im Beschlussentwurf nicht ausdrücklich genannt ist, enthält der Beschlussentwurf dennoch somit die neuesten verfügbaren Informationen über die Finanzergebnisse von ACCOR und ermöglicht die Ermittlung einer Schätzung des Umsatzes für 2020 durch Berechnung von 46 % des Umsatzes von 2019, der im Beschlussentwurf angegeben war. Entgegen dem Vorbringen der polnischen Aufsichtsbehörde enthielt der Beschlussentwurf daher Informationen über den Umsatz von ACCOR aus dem Jahr 2020, wenn auch indirekt und auf der Grundlage vorläufiger Daten.
63. Daher stimmt der EDSA dem Ansatz der französischen Aufsichtsbehörde im vorliegenden Fall zu, eine vorläufige Umsatzzahl gestützt auf die neuesten verfügbaren Finanzdaten zum Zeitpunkt der Übermittlung des Beschlussentwurfs an die betroffenen Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO einzubeziehen. Der EDSA erinnert jedoch daran, dass die französische Aufsichtsbehörde beim Erlass ihres endgültigen Beschlusses gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO den Jahresumsatz des Unternehmens berücksichtigen muss, der dem ihrem endgültigen Beschluss vorangegangenen Geschäftsjahr entspricht, d. h. den Umsatz von ACCOR im Jahr 2021.

#### Ermäßigung der Geldbuße durch die federführende Aufsichtsbehörde

64. Der EDSA stellt fest, dass die französische Aufsichtsbehörde bei der Berechnung der Geldbuße „den durch die COVID-19 bedingte Gesundheitskrise verursachten wirtschaftlichen Kontext“ und „seine

---

<sup>64</sup> EDSA, Verbindlicher Beschluss 1/2021 zur Streitigkeit nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO über den Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde bezüglich WhatsApp Ireland, erlassen am 28. Juli 2021, Rn. 405-412.

<sup>65</sup> Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 297-298.

<sup>66</sup> EDSA, Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 298, in dem auch darauf hingewiesen wird, dass Artikel 60 Absatz 6 DSGVO, vorausgesetzt, dass die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffene Aufsichtsbehörde durch den Beschlussentwurf, dem sie zustimmen (sollen), gebunden sind, gilt nicht für die vorliegende Situation.

<sup>67</sup> Beschlussentwurf, Rn. 2.

Folgen für die finanzielle Lage [von ACCOR]<sup>68</sup> berücksichtigt hat, die, wie im Beschlussentwurf erwähnt, einen Umsatzrückgang von 54 % zwischen 2019 und 2020 aufgrund der Gesundheitskrise im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie angab<sup>69</sup>.

65. In ihrem Einspruch macht die polnische Aufsichtsbehörde geltend, dass die französische Aufsichtsbehörde ACCOR keine Ermäßigung der Geldbuße gewähren dürfe, damit die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße gewährleistet werde. In diesem Zusammenhang argumentiert die polnische Aufsichtsbehörde, dass zur Ermäßigung der Geldbuße wegen ihrer Auswirkungen auf die Zahlungsfähigkeit des mit Sanktionen belegten Unternehmens objektiv nachgewiesen werden müsse, dass die Verhängung dieser Geldbuße „die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der betroffenen Gesellschaft unwiederbringlich gefährden und zum Verlust des gesamten Vermögens führen würde“.<sup>70</sup> Dementsprechend betont die polnische Aufsichtsbehörde, dass es angesichts eines Umsatzes von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2020<sup>71</sup> „sehr unwahrscheinlich“ sei, dass trotz der während der COVID-19-Pandemie von ACCOR verzeichneten Verluste die Zahlungsfähigkeit von ACCOR selbst durch eine um ein Vielfaches höhere Geldbuße bedroht würde.<sup>72</sup>
66. In ihrer Antwort auf diesen Einspruch vertritt die französische Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass „auch wenn der Umsatz der Verantwortlichen ein wichtiges Element bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist, sollte er mit allen anderen in Artikel 83 Absatz 2 der DSGVO vorgesehenen Kriterien verknüpft werden“.<sup>73</sup> In Bezug auf die Berechnung der Geldbuße stellte die französische Aufsichtsbehörde weiter klar, dass sie die erheblichen Auswirkungen der COVID-19 bedingten Gesundheitskrise auf den Hotelsektor als mildernde Umstände gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO berücksichtigt habe.<sup>74</sup>
67. In ihrer Stellungnahme an den EDSA führt ACCOR aus, dass das Risiko einer Beeinträchtigung der Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft kein notwendiges Element sei, das von einer Aufsichtsbehörde nachzuweisen sei, um die Geldbuße ermäßigen zu können.<sup>75</sup> Zu diesem speziellen Punkt verweist ACCOR auf den verbindlichen Beschluss 1/2021 des EDSA, in dem der EDSA angibt, dass der Umsatz einer Gesellschaft unter anderem bei der Berechnung der Geldbuße berücksichtigt werden kann. Darüber hinaus betont ACCOR, dass der ursprüngliche Betrag der vom Berichtersteller vorgeschlagenen Geldbuße (1 000 000 EUR) unter Bezugnahme auf den Umsatz der Gesellschaft im Jahr 2019, also vor der COVID-19-Krise, berechnet wurde. Da der EDSA der Auffassung gewesen sei, dass der bei der Berechnung der Geldbuße zu berücksichtigende Umsatz dem des Jahres vor dem Beschluss entsprechen müsse, ist es nach Auffassung von ACCOR logisch, dass die französische Aufsichtsbehörde den erheblichen Rückgang der Einnahmen von ACCOR zwischen 2019 und 2020 berücksichtigte.<sup>76</sup>
68. Erstens räumt der EDSA ein, dass eine federführende Aufsichtsbehörde im Rahmen der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Geldbuße nach Artikel 83 Absatz 1 DSGVO nach ihrem nationalen Recht die Geldbuße auf der Grundlage des Grundsatzes der Zahlungsunfähigkeit ermäßigen kann, jedoch nur

---

<sup>68</sup> Beschlussentwurf, Rn. 87.

<sup>69</sup> Beschlussentwurf, Rn. 87-88.

<sup>70</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>71</sup> Siehe hierzu diesbezügliche Klarstellungen oben in Rn. 60.

<sup>72</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seiten 2-3.

<sup>73</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 13.

<sup>74</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 16.

<sup>75</sup> ACCOR-Stellungnahme vom November 2021, Abschnitt 2.2.b, Seite 6.

<sup>76</sup> Ebenda.

unter ganz außergewöhnlichen Umständen. Damit eine federführende Aufsichtsbehörde eine solche Ermäßigung wegen der Unfähigkeit zur Zahlung der Geldbuße prüfen kann, muss das antragstellende Unternehmen in der Tat, ähnlich wie im Wettbewerbsrecht<sup>77</sup>, nachweisen, dass es unüberwindbar schwierig ist, den vorgeschlagenen Betrag der Geldbuße zu zahlen. Insbesondere legt das betreffende Unternehmen objektive Beweise dafür vor, dass der vorgeschlagene Betrag der Geldbuße seine wirtschaftliche Lebensfähigkeit unwiederbringlich gefährden und zum Verlust seines ganzen Vermögens oder des größten Teils davon führen würde.<sup>78</sup> Darüber hinaus müssen diese Risiken nur dann bewertet werden, wenn ein spezifischer „sozialer und wirtschaftlicher Kontext“ besteht.<sup>79</sup>

69. Im vorliegenden Fall stellt der EDSA fest, dass entgegen dem Vorbringen der polnischen Aufsichtsbehörde die Ermäßigung der Geldbuße durch die federführende Aufsichtsbehörde nicht aufgrund der Zahlungsunfähigkeit von ACCOR beschlossen worden ist, sondern auf der Grundlage des Rückgangs des Umsatzes, der sich unmittelbar aus dem schwierigen wirtschaftlichen Kontext ergab, in dem die Gesellschaft tätig war.<sup>80</sup> Da der Grund der Zahlungsunfähigkeit im Laufe des Verfahrens nicht geltend gemacht wurde, ist der EDSA der Auffassung, dass die federführende Aufsichtsbehörde nicht verpflichtet ist, ihren Beschlussentwurf zu ändern, um die Zahlungsunfähigkeit der Gesellschaft bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO zu bewerten.
70. In Bezug auf die von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgelegte Begründung für die Ermäßigung der Geldbuße erinnert der EDSA daran, dass der Umsatz der betreffenden Gesellschaft, da er einen relevanten Hinweis auf ihre Größe liefert, bereits eines der Elemente darstellt, die von der federführenden Aufsichtsbehörde zu berücksichtigen sind, um sicherzustellen, dass die Geldbuße in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.<sup>81</sup> Darüber hinaus weist der EDSA darauf hin, dass die federführende Aufsichtsbehörde angesichts des übergreifenden Charakters von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO sicherstellen muss, dass die bei der Berechnung der Geldbuße berücksichtigten Umstände nicht doppelt berücksichtigt werden. Da der Umsatz bereits im Rahmen der Bewertung nach Artikel 83 Absatz 1 DSGVO zu berücksichtigen ist, ist der EDSA der Auffassung, dass die federführende Aufsichtsbehörde den Umsatzrückgang von ACCOR auch nicht als mildernde Umstände gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO berücksichtigen sollte. Unbeschadet der vorstehenden Ausführungen weist der EDSA jedoch auf den bewusst offenen Wortlaut von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO hin, der der federführenden Aufsichtsbehörde ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Wahl der Elemente einräumt, die zu berücksichtigen sind, um sicherzustellen, dass der endgültige Betrag der Geldbuße den Grundsätzen der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung entspricht.<sup>82</sup> Auf dieser Grundlage ist der EDSA der Auffassung, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Geldbuße aufgrund der schlechten finanziellen Lage eines Wirtschaftszweigs der betreffenden Gesellschaft herabsetzen kann, sofern sie nachweist, dass der für die Berechnung der

---

<sup>77</sup> Zu diesem Grundsatz siehe beispielsweise die Leitlinien der Kommission für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gemäß Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (2006/C 210/02).

<sup>78</sup> Siehe Tokai Carbon u. a. gegen Kommission (Verbundene Rechtssachen T-236/01, T-239/01, T-244/01 bis T-246/01, T-251/01 und T-252/01, Urteil vom 29. April 2004), ECLI:EU:T:2004:118, Rn. 372; Westfälische Drahtindustrie u. a. gegen Kommission (Rechtssache T-393/10, Urteil vom 15. Juli 2015), ECLI:EU:T:2015:515, Rn. 292-294.

<sup>79</sup> Siehe SGL Carbon gegen Kommission (Rechtssache C-308/04 P, Urteil vom 29. Juni 2006), ECLI:EU:C:2006:433, Rn. 106.

<sup>80</sup> Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 13-16.

<sup>81</sup> Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 405-412.

<sup>82</sup> Gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO gilt Folgendes: „Jede Aufsichtsbehörde stellt sicher, dass die Verhängung von Geldbußen gemäß diesem Artikel für die in den Absätzen 4, 5 und 6 genannten Verstöße gegen diese Verordnung in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Geldbuße maßgebliche Umsatz<sup>83</sup> für sich genommen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gesellschaft aufgrund außergewöhnlicher und jüngster<sup>84</sup> branchenspezifischer wirtschaftlicher Umstände, die sich unmittelbar und erheblich auf ihre Tätigkeiten auswirken, nicht angemessen widerspiegelt. In jedem Fall ist der EDSA der Auffassung, dass die bloße Feststellung, dass sich ein Unternehmen in einer ungünstigen oder defizitären finanziellen Lage befindet, nicht automatisch eine Ermäßigung der Geldbuße rechtfertigt.<sup>85</sup> Die endgültige Entscheidung darüber, ob bei der Berechnung der Geldbuße der Umsatz unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklung der branchenspezifischen wirtschaftlichen Umstände zu berücksichtigen ist, die zu einer schlechten finanziellen Lage der Gesellschaft geführt haben, die sich nicht im maßgeblichen Umsatz widerspiegelt, obliegt daher der federführenden Aufsichtsbehörde in Übereinstimmung mit ihren eigenen nationalen Praktiken bei der Verhängung von Geldbußen.

71. In Anbetracht dessen stellt der EDSA fest, dass im vorliegenden Fall nichts darauf hindeutet, dass der Umsatz von ACCOR im Jahr 2020 die finanzielle Lage der Gesellschaft zum Zeitpunkt der Ausgabe des Beschlussentwurfs nicht angemessen widerspiegelte.<sup>86</sup>
72. Um die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO zu gewährleisten, weist der EDSA daher die federführende Aufsichtsbehörde an, die finanzielle Lage von ACCOR auf der Grundlage des Umsatzes dieser Gesellschaft für 2021 zu berücksichtigen, ohne den Umsatzrückgang aufgrund der COVID-19-Pandemie als mildernde Umstände gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO zu berücksichtigen.

*Abschreckende Wirkung der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO*

73. In dem vom EDSA als maßgeblich und begründet erachteten Teil ihres Einspruchs macht die polnische Aufsichtsbehörde geltend, dass die von der federführenden Aufsichtsbehörde festgesetzte Höhe der Geldbuße nicht dem Erfordernis der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO entspreche, in dem es heißt: „Jede Aufsichtsbehörde stellt sicher, dass die Verhängung von Geldbußen gemäß diesem Artikel für Verstöße gegen diese Verordnung gemäß den Absätzen 4, 5 und 6 in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.“ Insbesondere argumentiert die polnische Aufsichtsbehörde, dass der vorgeschlagene Betrag der Geldbuße nicht hoch genug sei, um ACCOR selbst oder andere Unternehmen davon abzuhalten, künftig ähnliche Verstöße zu begehen.<sup>87</sup>
74. In ihrer Stellungnahme an den EDSA teilte ACCOR mit, dass sie der Argumentation der französischen Aufsichtsbehörde zustimmt, die zu dem Schluss kam, dass die Geldbuße hinreichend abschreckend sei.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> D. h. der Umsatz des dem Beschluss vorausgegangenen Jahres. Siehe oben Rn. 63.

<sup>84</sup> Der Begriff „jüngster“ kann beispielsweise Situationen erfassen, in denen die außergewöhnlichen branchenspezifischen wirtschaftlichen Umstände nach dem Bezugsjahr für den maßgeblichen Umsatz oder kurz vor dem Ende dieses Bezugsjahres eintreten, sodass der Umsatz der Gesellschaft ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht mehr genau widerspiegelt.

<sup>85</sup> Siehe Dansk Rørindustri u. a. gegen Kommission (verbundene Rechtssachen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Urteil vom 28. Juni 2005), ECLI:EU:C:2005:408, Rn. 327 und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>86</sup> In diesem Zusammenhang erinnert der EDSA daran, dass die französische Aufsichtsbehörde beim Erlass des endgültigen Beschlusses gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO den aktualisierten Umsatz von ACCOR aus dem Jahr 2021 zugrunde legen wird. Siehe oben Rn. 63.

<sup>87</sup> Einsprüche der polnischen Aufsichtsbehörde, Seite 2.

<sup>88</sup> ACCOR-Stellungnahme vom Mai 2022, Seite 1, die sich auf Folgendes bezieht: Beratung zu den Einsprüchen der polnischen Aufsichtsbehörde, Rn. 11-18.

75. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung einer Geldbuße keine rechnerisch präzise Aufgabe ist<sup>89</sup> und die Aufsichtsbehörden insoweit über einen gewissen Beurteilungsspielraum verfügen<sup>90</sup>. Der EDSA ist jedoch der Auffassung, dass eine federführende Aufsichtsbehörde zwar nicht verpflichtet ist, im Rahmen ihrer Begründungspflicht detaillierte Angaben zu der von ihr für die Berechnung der Geldbuße verwendeten Methode zu machen, dass sie jedoch die Faktoren angeben sollte, die die Ausübung ihres Ermessens bei der Festsetzung von Geldbußen beeinflusst haben, insbesondere im Hinblick auf die abschreckende Wirkung der vorgeschlagenen Geldbuße.
76. Darüber hinaus erinnert der EDSA daran, dass eine Geldbuße nur dann abschreckend sein kann, wenn sie in einer Höhe festgesetzt wird, die eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet.<sup>91</sup> Um die abschreckende Wirkung zu erzielen, muss die Geldbuße so festgesetzt werden, dass sowohl der betreffende Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter als auch andere Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter, die ähnliche Verarbeitungsvorgänge durchführen, von der Wiederholung desselben oder eines ähnlichen rechtswidrigen Verhaltens abgeschreckt werden,<sup>92</sup> wobei die Geldbuße nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen darf<sup>93</sup>. Darüber hinaus ist die Größe des betroffenen Unternehmens eines der Elemente, die bei der Berechnung der Höhe der Geldbuße zu berücksichtigen sind, um deren Abschreckungscharakter zu gewährleisten.<sup>94</sup> Die Berücksichtigung der Mittel des betreffenden Unternehmens ist nämlich durch die angestrebten Auswirkungen auf das betroffene Unternehmen gerechtfertigt, um eine hinreichend abschreckende Wirkung der Geldbuße zu gewährleisten, da die Geldbuße insbesondere im Hinblick auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit nicht unerheblich sein darf.<sup>95</sup>
77. Vor diesem Hintergrund ist der EDSA der Auffassung, dass die Geldbuße im vorliegenden Fall im Zusammenhang mit „erheblichen“ Verstößen<sup>96</sup> in einer Höhe festgesetzt werden muss, die im Verhältnis zum Umsatz von ACCOR nicht unerheblich ist, und dass dies nicht nur ACCOR, sondern auch andere Unternehmen davon abhalten würde, künftig ähnliche Verstöße zu begehen. In diesem Zusammenhang stellt der EDSA fest, dass die Ressourcen von ACCOR zwar zwischen 2019 und 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie erheblich zurückgegangen sind, der von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagene Betrag der Geldbuße jedoch nur 0,02 % des geschätzten Umsatzes von ACCOR für 2020 betragen würde. Der EDSA ist der Auffassung, dass die Höhe der Geldbuße unter den Umständen des vorliegenden Falles als unerheblich einzustufen ist, insbesondere angesichts der

---

<sup>89</sup> Siehe u. a. Altice Europe NV gegen Kommission (Rechtssache T-425/18, Urteil vom 22. September 2021), ECLI:EU:T:2021:607, Rn. 362; Romana Tabacchi gegen Kommission (Rechtssache T-11/06, Urteil vom 5. Oktober 2011), ECLI:EU:T:2011:560, Rn. 266.

<sup>90</sup> Siehe u. a. Caffaro Srl gegen Kommission (Rechtssache C-192/06, Urteil vom 16. Juni 2011), ECLI:EU:C:2011:278, Rn. 38.

<sup>91</sup> EDSA, Beschluss 1/2020 zur Streitigkeit nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO über den Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde bezüglich Twitter International Company, erlassen am 9. November 2020, Rn. 196; EDSA, Beschluss 1/2021, Rn. 415.

<sup>92</sup> Siehe u. a. Versalis Spa gegen Europäische Kommission (Rechtssache C-511/11, Urteil vom 13. Juni 2013), ECLI:EU:C:2013:386, Rn. 94.

<sup>93</sup> MT gegen Landespolizeidirektion Steiermark (Rechtssache C-231/20, Urteil vom 22. September 2021), ECLI:EU:T:2021:60, Rn. 45 (mit dem Wortlaut: „[...] muss [...] die Härte der verhängten Sanktionen der Schwere der mit ihnen geahndeten Taten entsprechen, indem sie insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet, zugleich aber nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist“).

<sup>94</sup> EDSA, Beschluss 1/2021, Rn. 405-412.

<sup>95</sup> YKK u. a. gegen Kommission (Rechtssache C-408/12 P, Urteil vom 4. September 2014), ECLI:EU:C:2014:2153, Rn. 85; Lafarge gegen Europäische Kommission, (Rechtssache C-413/08 P, Urteil vom 17. Juni 2010), ECLI:EU:C:2010:346, Rn. 104 und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>96</sup> Beschlussentwurf, Rn. 80.

Tatsache, dass die Geldbuße für Verstöße verhängt wurde, die die federführende Aufsichtsbehörde als „erheblich“ betrachtete.<sup>97</sup> Daher ist der EDSA der Ansicht, dass ein solcher Betrag ACCOR und andere Unternehmen nicht davon abhalten würde, ähnliche „erhebliche“ Verstöße zu begehen, und noch weniger davon, weniger „erhebliche“ Verstöße zu begehen, da das Risiko für solche Verstöße im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Größe minimal wäre.

78. Daher ist der EDSA der Auffassung, dass die im Beschlussentwurf vorgesehene Geldbuße nicht hinreichend abschreckend ist. Auf dieser Grundlage weist der EDSA die federführende Aufsichtsbehörde an, die Elemente, auf die sie sich bei der Berechnung der Geldbuße stützte, neu zu bewerten, um sicherzustellen, dass diese das Kriterium der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO erfüllt, wobei insbesondere der maßgebliche Umsatz von ACCOR zu berücksichtigen ist.<sup>98</sup>

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der EDSA weist die französische Aufsichtsbehörde an, ihre vorgesehene Abhilfemaßnahme hinsichtlich der Geldbuße in Übereinstimmung mit den vom EDSA erzielten Schlussfolgerungen neu zu bewerten:

- der maßgebliche Umsatz entspricht dem Geschäftsjahr, das dem endgültigen Beschluss, der von der federführenden Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO (Rn. 58-63) erlassen wird, vorangegangen ist;
- sicherzustellen, dass die Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO verhältnismäßig ist, wobei, wie im verbindlichen Beschluss beschrieben, der maßgebliche Umsatz von ACCOR zu berücksichtigen ist (Rn. 64-72);
- die Elemente, auf die sie sich bei der Berechnung der Geldbuße stützte, neu zu bewerten, um sicherzustellen, dass diese das Kriterium der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO erfüllt, wobei insbesondere der maßgebliche Umsatz von ACCOR zu berücksichtigen ist (Rn. 73-78).

## 6 VERBINDLICHER BESCHLUSS

79. In Anbetracht des Vorstehenden und in Übereinstimmung mit der Aufgabe des EDSA gemäß Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe t DSGVO, verbindliche Beschlüsse gemäß Artikel 65 DSGVO zu erlassen, erlässt der Ausschuss den folgenden verbindlichen Beschluss gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO:
- Der EDSA beschließt, dass der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, in dem die Höhe der von der französischen Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf verhängten Geldbuße in Frage gestellt wird, den Anforderungen des Artikels 4 Absatz 24 DSGVO in Bezug auf die Behauptungen der polnischen Aufsichtsbehörde entspricht, dass im Beschlussentwurf i) Informationen über den für die Festsetzung der Höhe der Geldbuße maßgeblichen Umsatz fehlen; ii) im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße keine Ermäßigung der Geldbuße trotz der während der COVID-19-Pandemie verzeichneten Verluste ACCOR gewährt werden sollte; und iii) eine Geldbuße vorgeschlagen wird, die nicht dem Erfordernis der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO entspricht.

---

<sup>97</sup> Ebenda.

<sup>98</sup> In diesem Zusammenhang erinnert der EDSA daran, dass die französische Aufsichtsbehörde beim Erlass des endgültigen Beschlusses gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO den aktualisierten Umsatz von ACCOR aus dem Jahr 2021 zugrunde legen wird. Siehe oben Rn. 63.

- In diesem Zusammenhang beschließt der EDSA, dass i) die französische Aufsichtsbehörde in ihrem endgültigen Beschluss den Umsatz von ACCOR aus dem vorangegangenen Geschäftsjahr, d. h. dem Jahr 2021, berücksichtigen muss; ii) die französische Aufsichtsbehörde zwar nicht verpflichtet ist, die Zahlungsfähigkeit von ACCOR zu überprüfen, aber zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der Geldbuße die finanzielle Lage von ACCOR auf der Grundlage des maßgeblichen Umsatzes dieses Unternehmens berücksichtigen sollte, ohne diesen Umsatzrückgang als mildernde Umstände gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO zu berücksichtigen; iii) die Geldbuße das Erfordernis der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO nicht erfüllt, und weist daher die französische Aufsichtsbehörde an, die Elemente, auf die sie sich bei der Berechnung der Höhe der Geldbuße gestützt hat, neu zu bewerten, um sicherzustellen, dass diese das Kriterium der Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO erfüllt, wobei insbesondere der maßgebliche Umsatz von ACCOR zu berücksichtigen ist.
- Der EDSA beschließt, dass die französische Aufsichtsbehörde nicht verpflichtet ist, ihren Beschlussentwurf auf der Grundlage des Teils des Einspruchs zu ändern, der sich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Schwere des Verstoßes bezieht (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO), da die Anforderungen des Artikels 4 Absatz 24 DSGVO nicht erfüllt sind.

## 7 SCHLUSSBEMERKUNGEN

80. Dieser verbindliche Beschluss ist an die französische Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden gerichtet. Die französische Aufsichtsbehörde nimmt ihren endgültigen Beschluss auf der Grundlage dieses verbindlichen Beschlusses gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO an.
81. Hinsichtlich des Teils des Einspruchs, der als nicht den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 24 DSGVO entsprechend erachtet wird, nimmt der EDSA keine Stellung zu den wesentlichen Punkten, die durch diesen Einspruch aufgeworfen werden. Der EDSA weist erneut darauf hin, dass dieser Beschluss unbeschadet der Beurteilungen ergeht, die der EDSA in anderen Fällen, auch mit denselben Parteien, unter Berücksichtigung des Inhalts des betreffenden Beschlussentwurfs und der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche unter Umständen vorzunehmen hat.
82. Gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO teilt die französische Aufsichtsbehörde ihren endgültigen Beschluss dem Vorsitz innerhalb eines Monats nach Erhalt des verbindlichen Beschlusses mit.
83. Sobald eine solche Mitteilung durch die französische Aufsichtsbehörde erfolgt ist, wird der verbindliche Beschluss gemäß Artikel 65 Absatz 5 DSGVO veröffentlicht.
84. Gemäß Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe y DSGVO teilt die französische Aufsichtsbehörde dem EDSA den endgültigen Beschluss über die Aufnahme in das Register der Beschlüsse mit, die Gegenstand des Kohärenzverfahrens waren.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Die Vorsitzende

(Andrea Jelinek)