



Samling af Afgørelser

Forenede sager C-339/20 og C-397/20

VD
og
SR
mod

Procureur général près la Cour de cassation

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig))

Domstolens dom (Store Afdeling) af 20. september 2022

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for finansielle tjenesteydelser – markedsmisbrug – insiderhandel – direktiv 2003/6/EF – artikel 12, stk. 2, litra a) og d) – forordning (EU) nr. 596/2014 – artikel 23, stk. 2, litra g) og h) – tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser for Autorité des marchés financiers (AMF) – formål af almen interesse om at beskytte Den Europæiske Unions finansielle markeders integritet og den offentlige tillid til finansielle instrumenter – AMF's mulighed for at få udleveret fortegnelser over trafikdata, som indehaves af en operatør af elektroniske kommunikationstjenester – behandling af personoplysninger i den elektroniske kommunikationssektor – direktiv 2002/58/EF – artikel 15, stk. 1 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 – kommunikationshemmelighed – begrænsninger – national lovgivning, der foreskriver, at operatører af elektroniske kommunikationstjenester foretager generel og udifferentieret lagring af trafikdata – den nationale rets mulighed for at begrænse de tidsmæssige virkninger af, at det fastslås, at nationale lovbestemmelser, der er uforenelige med EU-retten, er ugyldige – udelukket«

- Tilnærmelse af lovgivningerne – insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug) – tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser for Autorité des marchés financiers (AMF) – AMF's mulighed for at få udleveret fortegnelser over trafikdata, som indehaves af en operatør af elektroniske kommunikationstjenester – behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor – medlemsstaternes mulighed for at indskrænke rækkevidden af visse rettigheder og forpligtelser – nationale foranstaltninger, der pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage midlertidig, men generel og udifferentieret lagring af trafikdata – formål om bekæmpelse af markedsmisbrug, hvilket omfatter insiderhandel – ikke tilladt*
[Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 7, 8 og 11 samt art. 52, stk. 1; Europa Parlamentets og Rådets forordning nr. 596/2014, 2., 24. og 62. betragtning samt art. 1, art. 8, stk. 1, art. 22, art. 23, stk. 2, litra g) og h), og art. 23, stk. 3; Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58, som ændret ved direktiv 2009/136, art. 15, stk. 1, og 2003/6, 2. og 12. betragtning samt art. 2, stk. 1, art. 11, art. 12, stk. 1, og art. 12, stk. 2, litra a) og d)]

(jf. præmis 66, 68-70, 72, 73, 76-79, 82, 85 og 95 samt domskonkl. 1)

2. *Tilnærmelse af lovgivningerne – insiderhandel og kursmanipulation (markedsmissbrug) – tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser for Autorité des marchés financiers (AMF) – AMF's mulighed for at få udleveret fortegnelser over trafikdata, som indehaves af en operatør af elektroniske kommunikationstjenester – behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor – medlemsstaternes mulighed for at indskrænke rækkevidden af visse rettigheder og forpligtelser – nationale afgifter, der er uforenelige med EU-retten – den nationale rets mulighed for at begrænse de tidsmæssige virkninger af, at det fastslås, at disse foranstaltninger er ugyldige – udelukket*
[Den Europæiske Unions charter om grundlæggende, art. 7, 8 og 11 samt art. 52, stk. 1; Europa Parlamentets og Rådets forordning nr. 596/2014, 2., 24. og 62. betragtning samt art. 1, art. 8, stk. 1, art. 22, art. 23, stk. 2, litra g) og h), og art. 23, stk. 3; Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58, som ændret ved direktiv 2009/136, art. 15, stk. 1, og 2003/6, 2. og 12. betragtning samt art. 2, stk. 1, art. 11, art. 12, stk. 1, og art. 12, stk. 2, litra a) og d)]

(jf. præmis 97-107 og domskonkl. 2)

Resumé

Efter en undersøgelse afviklet af Autorité des marchés financiers (AMF) (finansstilsynsmyndigheden, Frankrig)¹ blev der indledt straffesager i forhold til VD og SR, som var to fysiske personer, der blev tiltalt for insiderhandel, hæleri i forbindelse med insiderhandel, medvirken, korruption og hvidvask. Som led i undersøgelsen anvendte AMF personoplysninger fra telefonsamtaler gennemført af VD og SR, som var indhentet i henhold til code des postes et des communications électroniques (lov om postvæsen og elektronisk kommunikation)², i forbindelse med leveringen af elektroniske kommunikationstjenester.

For så vidt som de respektive sigtelser var støttet på trafikdata fremlagt af AMF, anlagde VD og SR begge sag for cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig), hvorved de bl.a. fremsatte et anbringende, der vedrørte en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«³, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Nærmere bestemt anfægtede VD og SR med støtte i retspraksis efter dommen i sagen Tele2 Sverige og Watson m.fl.⁴ den omstændighed, at AMF med henblik på indsamlingen af de nævnte data støttede sig på de omhandlede nationale bestemmelser, selv om disse bestemmelser efter deres opfattelse for det første var uforenelige med EU-retten, for så vidt som de foreskrev en generel og udifferentieret lagring af forbindelsesdata, og for det andet ikke fastsatte nogen begrænsning for AMF's efterforskeres beføjelse til at indhente de lagrede data.

¹ – Undersøgelse afviklet i henhold til artikel L.621-10 i Code monétaire et financier (lov om monetære og finansielle anliggender) i den affattelse, der fandt anvendelse på tvisterne i hovedsagerne.

² – Nærmere bestemt artikel L.34-1 i lov om postvæsen og elektronisk kommunikation i den affattelse, der fandt anvendelse på tvisterne i hovedsagerne.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 11).

⁴ – Dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C 203/15 og C 698/15, EU:C:2016:970).

Ved to domme afsagt den 20. december 2018 og den 7. marts 2019 besluttede cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) ikke at give VD og SR medhold i deres søgsmål. Den ret, der behandlede sagens realitet, lagde for at forkaste ovennævnte anbringende navnlig vægt på den omstændighed, at forordningen om markedsmisbrug⁵ gør det muligt for de kompetente myndigheder, i det omfang det er tilladt i national ret, at få udleveret eksisterende fortegnelser og trafikdata, som operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester råder over, når der er grundlag for en mistanke om overtrædelse af forbuddet mod insiderhandel, og når sådanne fortegnelser kan være relevante for undersøgelsen af overtrædelsen.

VD og SR iværksatte appel til prøvelse af disse domme ved Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig), der er den forelæggende ret i disse sager.

I denne sammenhæng nærrede den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt artikel 15, stk. 1, i direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, sammenholdt med chartret, kunne forenes med de krav, som fremgår af 12, stk. 2, litra a) og d), i direktivet om »markedsmisbrug«⁶ og artikel 23, stk. 2, litra g) og h), i forordningen om markedsmisbrug. Denne tvivl udsprang af de i hovedsagerne omhandlede retsfor skrifter, som pålagde operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester en pligt til generel og udifferentieret lagring af trafikdata i et år fra den dato, hvor de var blevet registreret, med henblik på bekæmpelsen af overtrædelser i form af markedsmisbrug, hvilket omfattede insiderhandel. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning om lagring af forbindelsesdata var uforenelig med EU-retten, forelagde den forelæggende ret spørgsmålet om den midlertidige opretholdelse af virkningerne af denne lovgivning med henblik på at undgå retlig usikkerhed og tillade, at tidligere indsamlede og lagrede data blev anvendt til afsløring og efterforskning af insiderhandel.

Med sin dom fastslog Domstolen, sat i Store Afdeling, at en generel og udifferentieret lagring af trafikdata i et år fra den dato, hvor de var blevet registreret af operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester, ikke er tilladt i forebyggende øjemed med henblik på bekæmpelsen af overtrædelser i form af markedsmisbrug. Den bekræftede endvidere sin praksis om, at EU-retten er til hinder for, at en national retsinstant tidsmæssigt begrænser virkningerne af en ugyldighedserklæring, som det i henhold til national ret påhviler den at træffe i forhold til nationale retsfor skrifter, der er uforenelige med EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af.

Hvad angår ordlyden af de bestemmelser, der var omhandlet i de præjudicielle spørgsmål, fastslog Domstolen, at hvor artikel 12, stk. 2, litra d), i direktivet om »markedsmisbrug« vedrørte AMF's beføjelse til »at kræve oplysninger om foreliggende telefonsamtaler og foreliggende datatrafik«, henviste artikel 23, stk. 2, litra g) og h), i forordningen om markedsmisbrug til denne myndigheds mulighed for at få udleveret dels »fortegnelse over datatrafik hos investeringsselskaber, kreditinstitutter eller finansieringsinstitutter«, dels, »såfremt det er tilladt i henhold til national

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16.4.2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT 2014, L 173, s. 1)

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF af 28.1.2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug) (EFT 2003, L 96, s. 16)

ret, at få udleveret fortegnelser over datatrafik hos en telekommunikationsoperatør«. Ifølge Domstolen fremgår det utvetydigt af disse bestemmelsers ordlyd, at de blot fastsætter rammer for AMF's beføjelse til at »kræve« eller endda at »få udleveret« disse operatørers data, hvilket svarer til en adgang til disse data. Desuden antyder henvisningen til »foreliggende« fortegnelser »hos« de nævnte operatører, at EU-lovgiver ikke har ønsket at regulere den nationale lovgivers mulighed for at indføre en pligt til lagring af sådanne fortegnelser. Ifølge Domstolen understøttes denne fortolkning i øvrigt af såvel den sammenhæng, hvori de nævnte bestemmelser indgår, som af de mål, der forfølges med den lovgivning, som disse bestemmelser er en del af.

Hvad angår den sammenhæng, hvori de af de præjudicielle spørgsmål omhandlede bestemmelser indgik, bemærkede Domstolen, at selv om det følger af ordlyden af de relevante bestemmelser i direktivet om »markedsmissbrug«⁷ og forordningen om markedsmissbrug⁸, at EU-lovgiver tilsigtede at pålægge medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at de kompetente myndigheder på det finansielle område har en række passende værktøjer, kompetencer og midler samt de nødvendige tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser til at sikre deres opgavers effektivitet, tager disse bestemmelser hverken stilling til medlemsstaternes eventuelle mulighed for med henblik herpå at pålægge operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester en pligt til generel og udifferentieret lagring af trafikdata eller til de betingelser, hvorunder de nævnte operatører skal lagre disse data med henblik på den eventuelle udlevering heraf til de kompetente myndigheder.

Hvad angår de mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, bemærkede Domstolen, at det fremgår af såvel direktivet om »markedsmissbrug«⁹ som af forordningen om markedsmissbrug¹⁰, at disse instrumenter har til formål at sikre EU-finansmarkedernes integritet og forbedre investorernes tillid til disse markeder, en tillid, som bl.a. afhænger af, at de stilles lige, og at de er beskyttet mod ulovlig anvendelse af intern viden. Formålet med det forbud mod insiderhandel, der er fastsat i nævnte instrumenter¹¹, er således at sikre, at medkontrahenterne stilles lige i en børstransaktion, hvorved man undgår, at en person, som er i besiddelse af intern viden og dermed befinder sig i en fordelagtig stilling i forhold til andre investorer, profiterer heraf til skade for den, som ikke er i besiddelse af den interne viden. Selv om det fremgår af forordningen om markedsmissbrug¹², at fortegnelser over forbindelsesdata udgør yderst vigtigt – og undertiden det eneste – bevismateriale, der kan afsløre og bevise insiderhandel og markedsmanipulation, følger det ikke desto mindre heraf, at denne forordning kun sigter til fortegnelser, der »opbevares« af operatører af elektroniske kommunikationstjenester, samt til beføjelsen for den myndighed, der er kompetent på det finansielle område, til at »kræve« at få udleveret »eksisterende« data hos disse operatører. Det fremgår således på ingen måde af denne retsakt, at EU-lovgiver herved tilsigtede at indrømme medlemsstaterne en beføjelse til at pålægge operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester en generel pligt til lagring af data. Det følger heraf, at hverken direktivet om »markedsmissbrug« eller forordningen om markedsmissbrug kan udgøre et retsgrundlag for en generel pligt til lagring af fortegnelser over trafikdata, som opbevares af operatører af elektroniske kommunikationstjenester, med henblik på, at den myndighed, der er kompetent på det finansielle område, kan udøve sine beføjelser i henhold til disse retsakter.

⁷ – Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2003/6.

⁸ – Artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 596/2014, sammenholdt med 62. betragtning hertil.

⁹ – 2. og 12. betragtning til direktiv 2003/6.

¹⁰ – Artikel 1 i forordning nr. 596/2014, sammenholdt med 2. og 24. betragtning hertil.

¹¹ – Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/6 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 596/2014.

¹² – 62. betragtning til forordning nr. 596/2014.

Dernæst bemærkede Domstolen, at direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation« udgør referenceretsakten for så vidt angår lagring og, mere generelt, behandling af personoplysninger i den elektroniske kommunikationssektor, således at den af Domstolen anlagte fortolkning i forhold til dette direktiv ligeledes gælder for fortegnelser over trafikdata, som operatører af elektroniske kommunikationstjenester råder over, og som de myndigheder, der er kompetente på det finansielle område som omhandlet i direktivet om »markedsmisbrug«¹³ og forordningen om markedsmisbrug¹⁴, kan kræve udleveret fra disse. Vurderingen af lovligheden af behandlingen af de fortegnelser, som operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester råder over¹⁵, skal følgelig foretages i lyset af de betingelser, der er fastsat i direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, samt fortolkningen af dette direktiv i Domstolens praksis.

Domstolen fastslog således, at direktivet om »markedsmisbrug« og forordningen om markedsmisbrug, sammenholdt med direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, og i lyset af chartret, er til hinder for retsforskrifter, der med henblik på bekæmpelse af overtrædelser i form af markedsmisbrug, hvilket omfatter insiderhandel, i forebyggende øjemed foreskriver midlertidig, men generel og udifferentieret lagring af trafikdata i et år fra den dato, hvor de er blevet registreret af operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester.

Endelig bekræftede Domstolen sin praksis, hvorefter EU-retten er til hinder for, at en national retsinstans tidsmæssigt begrænser virkningerne af en ugyldighedserklæring, som det i henhold til national ret påhviler den at træffe i forhold til nationale retsforskrifter, der for det første pålægger operatører af elektroniske kommunikationstjenester at foretage en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og for det andet giver mulighed for at udlevere disse data til den kompetente myndighed på det finansielle område uden forudgående tilladelse fra en domstol eller fra en uafhængig administrativ myndighed, eftersom disse bestemmelser er uforenelige med direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, sammenholdt med chartret. Efter at have fastslået dette bemærkede Domstolen, at spørgsmålet om antageligheden af beviser, der er fremskaffet ved en sådan lagring, i overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes procesautonomi henhører under national ret, dog under overholdelse af navnlig ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Sidstnævnte pålægger den nationale ret at se bort fra de oplysninger og de beviser, der er opnået ved hjælp af en generel og udifferentieret lagring, som er uforenelig med EU-retten, eller hvis de berørte personer ikke er i stand til effektivt at udtale sig om disse oplysninger og disse beviser, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på vurderingen af de faktiske omstændigheder.

¹³ – Artikel 11 i direktiv 2003/6.

¹⁴ – Artikel 22 i forordning nr. 596/2014.

¹⁵ – Som omhandlet i artikel 12, stk. 2, litra d), i direktiv 2003/6 og artikel 23, stk. 2, litra g) og h), i forordning nr. 596/2014.