

Databeskyttelsesrådets udtalelser (artikel 64)



Udtalelse 04/2024 om begrebet en dataansvarligs hovedvirksomhed i Unionen i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR

Vedtaget den 13. februar 2024

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

Sammenfatning

Den franske tilsynsmyndighed anmodede Det Europæiske Databeskyttelsesråd om at afgive en udtalelse om begrebet en dataansvarligs hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, og om kriterierne for anvendelsen af one-stop-shop-mekanismen, navnlig med hensyn til begrebet "stedet for [den dataansvarliges] centrale administration i Unionen".

Databeskyttelsesrådet konkluderer i denne udtalelse, at "stedet for [den dataansvarliges] centrale administration i Unionen" kun kan betragtes som hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, hvis det træffer beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger, og hvis det har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført.

Databeskyttelsesrådet mener endvidere, at one-stop-shop-mekanismen kun kan finde anvendelse, hvis der er dokumentation for, at en af den dataansvarliges virksomheder i Unionen træffer beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med de relevante behandlingsaktiviteter og har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført. Når sådanne beslutninger om disse formål og hjælpemidler træffes, og beføjelsen til at få sådanne beslutninger gennemført udøves uden for Unionen, er der derfor ikke nogen hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, og one-stop-shop-mekanismen bør ikke finde anvendelse.

Databeskyttelsesrådet præciserer desuden, hvordan tilsynsmyndighederne i praksis bør anvende artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR for at sikre en ensartet anvendelse heraf. Databeskyttelsesrådet gentager navnlig, at bevisbyrden i forhold til det sted, hvor de relevante beslutninger om behandling træffes, og hvor der er beføjelse til at gennemføre sådanne beslutninger i Unionen, i sidste ende påhviler de dataansvarlige, og at de har pligt til at samarbejde med tilsynsmyndighederne.

Endelig præciserer Databeskyttelsesrådet, at tilsynsmyndighederne bevarer muligheden for at anfægte den dataansvarliges påstand på grundlag af en objektiv undersøgelse af de relevante faktiske omstændigheder og kan om nødvendigt anmode om yderligere oplysninger. Med henblik på denne undersøgelse minder Databeskyttelsesrådet om tilsynsmyndighedernes pligt til at samarbejde, og at de derfor i fællesskab bør nå til enighed om et passende detaljeringsniveau, alt efter den enkelte sag. Navnlig er fastlæggelsen af et sted for central administration i Unionen (f.eks. regionalt hovedkvarter) et udgangspunkt, der hjælper tilsynsmyndighederne med at udpege, hvor beslutningerne vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen eventuelt træffes, og hvor der er beføjelse til at få disse beslutninger gennemført. Der vil dog stadig være behov for, at tilsynsmyndighederne vurderer det sted, hvor beslutningerne vedrørende formål og hjælpemidler træffes, og hvor der er beføjelse til at gennemføre sådanne beslutninger i Unionen, før de kvalificerer den pågældende virksomhed (eller enhver anden virksomhed i Unionen) som hovedvirksomhed.

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	3
1.1	Sammenfatning af de faktiske omstændigheder	3
1.2	Antagelse til behandling af anmodningen om en udtalelse om artikel 64, stk. 2, i GDPR	4
2	OM BERETTIGELSEN AF DEN SPECIFIKKE ANMODNING	5
2.1	Om fortolkningen af artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR	5
2.2	Om praktiske overvejelser med henblik på at udpege en "hovedvirksomhed" i Unionen i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR	10
3	KONKLUSIONER.....	12

Det Europæiske Databeskyttelsesråd har —

under henvisning til artikel 63 og artikel 64, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF ("GDPR"),

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), særlig bilag XI og protokol 37 som ændret ved Det Blandede EØS-Udvalgs afgørelse nr. 154/2018 af 6. juli 2018¹,

under henvisning til artikel 10 og artikel 22 i Databeskyttelsesrådets forretningsorden —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

1 Indledning

1.1 Sammenfatning af de faktiske omstændigheder

1. Den 10. oktober 2023 anmodede den franske tilsynsmyndighed Det Europæiske Databeskyttelsesråd ("Databeskyttelsesrådet") om at afgive en udtalelse om begrebet en dataansvarligs hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR og kriterierne for anvendelsen af one-stop-shop-mekanismen.
2. Den franske tilsynsmyndighed fremhævede specifikt i sin anmodning mulige forskellige fortolkninger af definitionen af den dataansvarliges "hovedvirksomhed"² i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR. Den franske tilsynsmyndighed spurgte i det væsentlige Databeskyttelsesrådet, om der med henblik på at betragte "'stedet for [den dataansvarliges] centrale administration i Unionen'" som hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR er behov for, at tilsynsmyndighederne indsamler dokumentation for, at dette sted træffer beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen og har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført.
3. Databeskyttelsesrådet mener, at følgende spørgsmål skal besvares for at kunne besvare anmodningen fra den franske tilsynsmyndighed:
 - Spørgsmål 1: For at "'stedet for [den dataansvarliges] centrale administration i Unionen'" kan kvalificeres som hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i databeskyttelsesforordningen, skal denne virksomhed så træffe beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen og have beføjelse til at få dem gennemført?
 - Spørgsmål 2: Finder one-stop-shop-mekanismen kun anvendelse, hvis der er bevis for, at én af den dataansvarliges virksomheder i Unionen (stedet for den dataansvarliges "centrale

¹ Henvisninger til "medlemsstater" i denne udtalelse skal forstås som henvisninger til "EØS-medlemsstater". Henvisninger til "Unionen" i hele denne udtalelse skal forstås som henvisninger til "EØS".

² Denne udtalelse vedrører derfor ikke anvendelsen af begrebet databehandleres hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra b), i GDPR.

administration" eller ej) træffer beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med de pågældende behandlingsaktiviteter og har beføjelse til at få sådanne beslutninger gennemført?

4. Formanden for Databeskyttelsesrådet og den franske tilsynsmyndighed anså sagen for afsluttet den 11. oktober 2023. Samme dato blev filen udsendt af sekretariatet. Formanden besluttede i betragtning af sagens kompleksitet at forlænge fristen i overensstemmelse med artikel 64, stk. 3, i GDPR.

1.2 Antagelse til behandling af anmodningen om en udtalelse om artikel 64, stk. 2, i GDPR

5. I GDPR's artikel 64, stk. 2, fastlægges det, at enhver tilsynsmyndighed kan anmode om, at ethvert spørgsmål, der er almengyldigt eller har virkninger i mere end én medlemsstat, behandles af Databeskyttelsesrådet med henblik på at indhente en udtalelse.
6. Databeskyttelsesrådet mener, at den anmodning, som den franske tilsynsmyndighed har fremsat, vedrører anvendelsen af begrebet den dataansvarliges hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, hvilket har vigtige konsekvenser for den praktiske anvendelse af one-stop-shop-mekanismen. Denne anmodning vedrører derfor et "almengyldigt spørgsmål" som omhandlet i artikel 64, stk. 2, i GDPR, da den vedrører den konsekvente fortolkning af grænserne for tilsynsmyndighedernes kompetencer for bl.a. at sikre en konsekvent praksis for samarbejde mellem tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med kapitel VII, afdeling 1, i GDPR.
7. Som led i sin anmodning om en udtalelse har den franske tilsynsmyndighed bl.a. fremlagt scenarier, der viser forskellige mulige fortolkninger af artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR. Databeskyttelsesrådet mener derfor, at anmodningen fra den franske tilsynsmyndighed er begrundet i overensstemmelse med artikel 10, stk. 3, i Databeskyttelsesrådets forretningsorden, da den franske tilsynsmyndighed har påvist, at der er et klart behov for, at tilsynsmyndigheder fortolker denne bestemmelse konsekvent.
8. I henhold til artikel 64, stk. 3, i GDPR afgiver Databeskyttelsesrådet ikke nogen udtalelse, hvis det allerede har afgivet en udtalelse om sagen.³ Databeskyttelsesrådet har endnu ikke besvaret de spørgsmål, der er opstået som følge af den franske tilsynsmyndigheds anmodning. Desuden giver Databeskyttelsesrådets tilgængelige retningslinjer, herunder navnlig retningslinjerne "for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler"⁴, ikke specifik vejledning om elementer, der eventuelt skal bekræftes, for at en dataansvarligs centrale administrationssted i Unionen kan godkendes som hovedkontor i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR.

³ Artikel 64, stk. 3, i GDPR og artikel 10, stk. 4, i Databeskyttelsesrådets forretningsorden.

⁴ Databeskyttelsesrådets retningslinjer 8/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, vedtaget den 28. marts 2023. Den seneste udgave er tilgængelig her: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_en

9. Af disse grunde mener Databeskyttelsesrådet, at den franske tilsynsmyndigheds anmodning kan antages, og at spørgsmålene som følge af den franske tilsynsmyndigheds anmodning bør analyseres i en udtalelse vedtaget i henhold til artikel 64, stk. 2, i GDPR.

2 OM BERETTIGELSEN AF DEN SPECIFIKKE ANMODNING

10. Databeskyttelsesrådet minder indledningsvis om, at det først er nødvendigt at udpege den behandling⁵, der skal undersøges med henblik på den tilstræbte handling, samt den (eller de fælles) dataansvarlig(e) for behandlingen⁶, inden eksistensen af en hovedvirksomhed i Unionen konstateres. Desuden er det nødvendigt at vurdere, om og hvor denne dataansvarlige har virksomheder⁷ i Unionen, der behandler personoplysninger i forbindelse med sine aktiviteter⁸. Nedenstående vurdering af begrebet hovedvirksomhed er baseret på den antagelse, at disse elementer allerede er fastlagt, og berører ikke andre tilfælde, hvor one-stop-shop-mekanismen kan finde anvendelse, f.eks. når en dataansvarlig eller databehandler har en enkelt virksomhed i Unionen.
11. Databeskyttelsesrådet minder også om, at GDPR ikke tillader "forumshopping" ved udpegelse af hovedvirksomheden⁹. I henhold til betragtning 36 bør fastlæggelsen af hovedvirksomheden baseres på objektive kriterier og kan derfor ikke baseres på en subjektiv udpegelse.

2.1 Om fortolkningen af artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR

12. Det første spørgsmål sendt til Databeskyttelsesrådet vedrører, om stedet for en dataansvarligs "centrale administration i Unionen" skal træffe beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen og have beføjelse til at få dem gennemført for at kunne kvalificeres som hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR.
13. For det første følger det af Domstolens faste retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til formålene med den lovgivning, som den er en del af.¹⁰

⁵ Artikel 4, stk. 2, i GDPR.

⁶ Artikel 4, stk. 7, i GDPR.

⁷ I henhold til betragtning 22 i GDPR "[e]tablering indebærer effektiv og faktisk udøvelse af aktivitet gennem stabile ordninger. De pågældende ordningers retlige form, hvad enten der er tale om en filial eller et datterselskab med status som juridisk person, har ikke afgørende betydning i denne forbindelse." Vedrørende begrebet virksomhed, se også dom af 1. oktober 2015, Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, præmis 29-30, dom af 28. juli 2016, Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, præmis 76.

⁸ Artikel 4, stk. 23, i GDPR. For så vidt angår begrebet "behandling i forbindelse med en virksomheds aktiviteter", se også dom af 13. maj 2014, Google Spanien og Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, præmis 52 og dom af 1. oktober 2015, Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, præmis 35.

⁹ Databeskyttelsesrådets retningslinjer 8/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, punkt 37 og 38.

¹⁰ Se dom af 22. juni 2022, Leistriz, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis.

14. I betragtning af **ordlydsfortolkningen af lovbestemmelsen**, bemærker Databeskyttelsesrådet, at artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR kan inddeles i tre dele. Der er for det første en betingelse om, at en dataansvarlig skal have etableret sig i mere end én medlemsstat i Unionen (første del). Hvis denne betingelse er opfyldt, indeholder anden og tredje del desuden to muligheder for, at en af disse virksomheder kan kvalificere sig som den dataansvarliges hovedvirksomhed. Dette er tilfældet, når virksomheden er det samme sted som den dataansvarliges "centrale administration i Unionen" (anden del), "medmindre der træffes beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger et andet sted i Unionen, hvor den dataansvarlige er etableret" (tredje del).
15. Med hensyn til første del af denne bestemmelse skal det bemærkes, at vurderingen i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR specifikt vedrører virksomheder i Unionen, der tilhører en "dataansvarlig", som dermed er den enhed, som bestemmer "formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger"¹¹.
16. Med hensyn til anden del af denne bestemmelse bemærker Databeskyttelsesrådet først, at selv om begrebet stedet for en central administration i Unionen anvendes i andre tilfælde i databeskyttelsesforordningen¹², så indeholder forordningen ingen definition af stedet for en dataansvarligs centrale administration i Unionen i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR og henviser heller ikke til en specifik bestemmelse med henblik på at fastlægge begrebets betydning i GDPR. I mangel af specifikke retningslinjer bør der derfor tages hensyn til andre EU-retlige kilder ved fortolkningen af dette begreb.¹³
17. I denne forbindelse skal det bemærkes, at begrebet stedet for en central administration i Unionen anvendes i forbindelse med selskabers etableringsfrihed i henhold til artikel 54 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende benævnt "TEUF").¹⁴ og er et veletableret begreb inden for civil- og handelsretten¹⁵. Navnlig har Domstolen ved fortolkningen af artikel 54 i TEUF anset en virksomheds sted for central administration i Unionen for at svare til det faktiske hovedsæde for denne virksomhed¹⁶, dvs. dens faktiske hovedkontor, hvorfra den centrale ledelse og kontrol

¹¹ Artikel 4, stk. 7, i GDPR.

¹² Se artikel 4, stk. 16, litra b), og betragtning 36 i GDPR.

¹³ Se bl.a. dom af 18. maj 2017, Hummel Holding, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁴ I henhold til artikel 54 i TEUF nyder "[s]elskaber, som er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Unionen", godt af etableringsfriheden på samme måde som EU-statsborgere.

¹⁵ Se f.eks. artikel 19, stk. 1, i forordning (EF) nr. 593/2008 (Rom I-forordningen). Artikel 60, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 44/2001 (Bruxelles-forordningen) og artikel 63, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 1215/2012 (Bruxelles I-forordningen).

¹⁶ Se dom af 27. september 1988, The Queen mod H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail og General Trust plc., sag C-81/87, EU:C:1988:456, præmis 21-25, og dom af 16. december 2008, Cartesio Oktató és Szolgáltató bt, sag C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 105.

udøves¹⁷. En lignende fortolkning af begrebet stedet for en central administration i Unionen kan også findes inden for andre områder af EU-retten¹⁸. Det følger af ovenstående, at en virksomheds centrale administration almindeligvis forstås som det sted, hvor de vigtigste beslutninger for denne virksomhed træffes^{19 20}.

18. Desuden omhandler tredje del af GDPR's artikel 4, stk. 16, litra a), situationer, hvor beslutninger vedrørende behandlingen træffes "et andet sted i Unionen, hvor den dataansvarlige er etableret", dvs. en virksomhed, der er forskellig fra en dataansvarligs hovedkontor i Unionen. Især brugen af ordlyden "et andet sted" gør det klart, at tilgangen i GDPR forudsætter, at den hovedkontoret i Unionen i første omgang svarer til det sted, hvor der generelt træffes beslutninger om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger, og at dette hovedkontor har beføjelse til at få dem gennemført. Derfor bør udtrykket "medmindre" i artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR fortolkes som en betingelse, der skal vurderes af den dataansvarlige og er underlagt tilsynsmyndighedernes kontrol, inden hovedvirksomheden fastlægges. Hvis disse beslutninger træffes *et andet sted*, hvor den dataansvarlige er etableret i Unionen, og denne har beføjelse til at få dem gennemført, vil dette andet sted, hvor den dataansvarlige er etableret, i stedet blive betragtet som hovedvirksomheden.

¹⁷ Se dom af 27. september 1988, *The Queen mod H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail og General Trust plc.*, sag C-81/87, EU:C:1988:456, præmis 20-25, hvor ordlyden "reelt hjemsted" og "hovedsæde" ser ud til at blive brugt synonymt med "sted for central administration". Se også i denne henseende: Forordning (EF) nr. 2157/2001, hvor udtrykket "hovedkontor" i den engelske version er oversat som "Hauptverwaltung", "administración central" eller "administration centrale" i henholdsvis den tyske, spanske og franske udgave af denne lovtekst.

¹⁸ Se f.eks. betragtning 114 i direktiv (EU) 2022/2555 (NIS 2-direktivet), hvori der henvises til stedet, "hvor beslutningerne vedrørende foranstaltninger til styring af cybersikkerhedsrisici overvejende træffes i Unionen", betragtning 41 til forordning om datastyring (EU) 2022/868, i henhold til hvilket hovedsædet bør svare til stedet for central administration for en dataformidlingstjenesteudbyder i Unionen og "bør indebære en effektiv og faktisk udøvelse af ledelsesaktiviteter" og betragtning 123 i retsaksen om digitale tjenester (EU) 2022/2065, hvori der i forbindelse med hovedvirksomhed henvises til det sted, hvor tjenesteyderen har sit *hovedkontor eller vedtægtsmæssige hjemsted, og hvor de vigtigste økonomiske funktioner og den operationelle kontrol udøves* (fremhævelse tilføjet). Forbindelsen til stedet for central administration i Unionen er endnu tydeligere i den franske og tyske version.

¹⁹ Jf. også generaladvokatens forslag til afgørelse af 7. juni 1988, *The Queen mod H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail og General Trust plc.*, sag C-81/87, EU:C:1988:286, punkt 4, hvori der henvises til, at hovedkontoret generelt forstås som det sted, "hvor selskabets organer træffer de beslutninger, der er væsentlige for selskabets virksomhed", Generaladvokatens forslag til afgørelse af 4. december 2001, *Überseering BV mod Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, sag C-208/00, EU:C:2001:655, fodnote 4.

²⁰ Internationale konventioner, som EU er part i, anvender også begrebet sted for central administration i Unionen og definerer det som det sted, hvor de vigtigste beslutninger vedrørende enhedens drift træffes. Se f.eks.: forklarende rapport til konventionen af 2. juli 2019 om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, punkt 107, og forklarende rapport til konventionen af 30. juni 2005 om værnetingsaftaler, punkt 120.

19. Databeskyttelsesrådet bemærker, at ovenstående læsning af artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR understøttes af betragtning 36 i GDPR, ifølge hvilken en dataansvarligs hovedvirksomhed bør "indebære effektiv og faktisk udøvelse af ledelsesaktiviteter, der fastlægger de vigtigste beslutninger om behandlingsformål og -hjælpemidler gennem en mere permanent struktur".
20. Derfor støtter artikel 4, stk. 16, litra a), i databeskyttelsesforordningen, jf. betragtning 36, den fortolkning, at stedet for en dataansvarligs centrale administration i Unionen kun bør betragtes som den dataansvarliges hovedvirksomhed, hvis den træffer afgørelser om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger og har beføjelse til at få sådanne beslutninger gennemført.
21. Denne fortolkning støttes desuden af **den sammenhæng, hvori artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR optræder**.
22. For det første bemærker Databeskyttelsesrådet, at det oprindelige forslag fra Europa-Kommissionen udtrykkeligt gav mulighed for, at en dataansvarlig kunne have en hovedvirksomhed, selv "hvis der ikke træffes beslutninger vedrørende formål, betingelser eller metoder i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionen".²¹ Denne del af bestemmelsen blev imidlertid fjernet under lovgivningsprocessen og blev ikke erstattet. Udviklingen af denne bestemmelse under lovgivningsprocessen viser, at lovgiveren havde til hensigt at begrænse anvendelsen af one-stop-shop-mekanismen til dataansvarlige, der træffer beslutninger om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionen og har beføjelse til at få sådanne beslutninger gennemført.
23. For det andet noterer Databeskyttelsesrådet sig Rådets ændringer af denne bestemmelse, som indførte idéen om stedet for en dataansvarligs centrale administration i Unionen med det formål at fastsætte mere objektive og gennemsigtige kriterier for fastlæggelse af den dataansvarliges hovedvirksomhed.²² Dette kriterium synes derfor at være medtaget som udgangspunkt for at hjælpe tilsynsmyndighederne med at udpege den dataansvarliges hovedvirksomhed som det sted, hvor beslutningerne træffes. Det synes imidlertid ikke at have haft til formål at udvide anvendelsesområdet for begrebet hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR (og dermed anvendelsen af one-stop-shop-mekanismen) ved at udvide det til at omfatte tilfælde, hvor beslutningskompetencen ikke ligger hos hovedvirksomheden²³.

²¹ Se artikel 4, stk. 13, i Kommissionens forslag til en generel forordning om databeskyttelse, 2012/0011/COD. Den endelige formulering, der henviser til en central administration, efter de ændringer, som Rådet har foretaget, er i modsætning til Kommissionens oprindelige forslag, hvori det hedder, at hovedvirksomheden er "for så vidt angår den registeransvarlige, stedet for dennes virksomhed i Unionen, hvor de vigtigste beslutninger vedrørende formål, betingelser eller metoder i forbindelse med behandling af personoplysninger træffes". Den anden del af sætningen i Kommissionens forslag om definition af hovedvirksomhed, "hvis der ikke træffes beslutninger vedrørende formål, betingelser eller metoder i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionen", blev slettet.

²² Se f.eks. følgende: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (s. 32).

²³ I denne forbindelse er det interessant at bemærke, at selv om flere medlemsstater under lovgivningsprocessen udtrykte ønske om at have et mere formelt kriterium ved at henvise til den dataansvarliges hjemsted, blev

24. Denne fortolkning støttes ligeledes af **den generelle målsætning for one-stop-shop-mekanismen**, som primært havde til formål at mindske retsusikkerheden for dataansvarlige og fragmenteringen af anvendelsen af GDPR i Unionen²⁴. Med henblik herpå gør denne mekanisme det muligt for en dataansvarlig (eller databehandler), der opererer i flere medlemsstater, at drage fordel af et enkelt kontaktpunkt, den ledende tilsynsmyndighed, for sine grænseoverskridende aktiviteter, der berører flere medlemsstater. I stedet for at den dataansvarlige skal samarbejde med flere lokale tilsynsmyndigheder, behøver den kun at samarbejde med den ledende tilsynsmyndighed, som vil arbejde tæt sammen med de berørte tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med bl.a. proceduren omhandlet i artikel 60 i GDPR.
25. I denne forbindelse har definitionen af "hovedvirksomhed" i GDPR's artikel 4, stk. 16, litra a), sammenholdt med artikel 56, stk. 1, i GDPR netop til formål at afgøre, hvilken af tilsynsmyndighederne der skal fungere som ledende tilsynsmyndighed, hvilket omfatter at være den dataansvarliges eneste samtalepartner i forbindelse med den grænseoverskridende behandling, der foretages af denne dataansvarlige.
26. Ifølge Databeskyttelsesrådet forudsætter den rolle og de opgaver, som den ledende tilsynsmyndighed er blevet pålagt som primus inter pares snarere end den eneste håndhæver af GDPR i grænseoverskridende situationer²⁵, at denne tilsynsmyndighed (i modsætning til de andre berørte tilsynsmyndigheder) ligger i nærheden af den dataansvarliges virksomhed, der udøver en reel og effektiv indflydelse på den pågældende behandling²⁶, dvs., for så vidt angår den dataansvarlige, den specifikke virksomhed med beslutningskompetence vedrørende behandlingen. Denne kompetencefordeling mellem den ledende tilsynsmyndighed og de andre berørte tilsynsmyndigheder, som kræver, at den ledende tilsynsmyndighed er den dataansvarliges eneste samtalepartner i forbindelse med den pågældende grænseoverskridende behandling²⁷, herunder om nødvendigt ved at gennemføre undersøgelser i dens hovedvirksomhed²⁸, er primært begrundet i den ledende tilsynsmyndigheds nærhed til denne virksomhed, som er bedst i stand til at give svar vedrørende den udførte behandling. Denne nærhed sikrer også, at den ledende tilsynsmyndighed kan sende sin afgørelse²⁹, herunder, om nødvendigt, om korrigerende foranstaltninger, i henhold til artikel 58 i GDPR, direkte til den virksomhed, der kan træffe beslutning om at foretage de ændringer, der er

begrebet sted for central administration i Unionen specifikt valgt af Rådet. Se f.eks. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (s. 77, fodnote 54)

²⁴ Generaladvokatens forslag til afgørelse af 13. januar 2021, Facebook Irland Limited m.fl., C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, punkt 75-80.

²⁵ Se også generaladvokatens forslag til afgørelse af 13. januar 2021, Facebook Irland Limited m.fl., sag C-645/19, EU:C:2021:5, punkt 111.

²⁶ Dette nærhedsprincip understøttes af undtagelsen i artikel 56, stk. 2, i GDPR, som giver den ledende tilsynsmyndighed mulighed for at anmode en anden berørt tilsynsmyndighed om at behandle sager, der kun vedrører en virksomhed i den medlemsstat, eller som i væsentlig grad berører registrerede i den medlemsstat, hvor den anden berørte tilsynsmyndighed har hjemsted.

²⁷ Artikel 56, stk. 6, i GDPR.

²⁸ Se i denne forbindelse artikel 60, stk. 3, i GDPR: Det er nødvendigt at kunne foretage en undersøgelse hurtigt, for at den ledende tilsynsmyndighed kan opfylde sine forpligtelser til straks at forelægge et udkast til afgørelse.

²⁹ Denne nationale afgørelse gennemfører resultatet af alle berørte tilsynsmyndigheders arbejde under samarbejdsproceduren.

nødvendige for at bringe behandlingen i overensstemmelse med kravene, og har beføjelse til at få disse ændringer gennemført.

27. I lyset af ovenstående konkluderer Databeskyttelsesrådet med hensyn til det første spørgsmål, at stedet for en dataansvarligs centrale administration i Unionen kun kan betragtes som hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, hvis denne træffer beslutninger om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger, og hvis den har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført.
28. Dette fører til det andet spørgsmål henvist til Databeskyttelsesrådet om, hvorvidt one-stop-shoppen kun kan finde anvendelse, hvis der er dokumentation for, at en af den dataansvarliges virksomheder i Unionen træffer beslutninger om formål og hjælpemidler i forbindelse med den pågældende behandling og har beføjelse til at få dem gennemført.
29. I denne henseende følger det af besvarelsen af det første spørgsmål, at stedet for en dataansvarligs centrale administration i Unionen kun kan betragtes som hovedvirksomhed, hvis den træffer beslutningerne om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen og har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført. Desuden finder anden del af artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR kun anvendelse, hvis den anden enhed, der træffer beslutningerne om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen og har beføjelse til at få sådanne beslutninger gennemført, er etableret af den dataansvarlige i Unionen.
30. Databeskyttelsesrådet er derfor af den opfattelse, at når der **ikke er dokumentation** for, at beslutningskompetencen med hensyn til formål og hjælpemidler i forbindelse med en specifik behandling (samt beføjelsen til at få disse beslutninger gennemført) ligger hos stedet for central administration i Unionen eller i "en anden af den dataansvarliges etableringer i Unionen", dvs. hvis den ligger uden for Unionen, er der **ingen hovedvirksomhed** i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR for denne behandling. I så fald bør one-stop-shop-mekanismen derfor ikke finde anvendelse³⁰.

2.2 Om praktiske overvejelser med henblik på at udpege en "hovedvirksomhed" i Unionen i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR

31. Selv om ovenstående afsnit besvarer de generelle juridiske spørgsmål, der er rejst, er det stadig nyttigt at præcisere, hvordan tilsynsmyndighederne i praksis bør anvende artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR for at sikre en ensartet anvendelse heraf. Som nævnt i punkt 10 ovenfor vedrører anvendelsesområdet for denne udtalelse tilfældet med en hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, uden at dette berører andre tilfælde, hvor one-stop-shop-mekanismen muligvis finder anvendelse.
32. I denne forbindelse gentager Databeskyttelsesrådet først, at bevisbyrden i forbindelse med det sted, hvor de relevante beslutninger om behandling træffes, og hvor der er beføjelse til at gennemføre

³⁰ Dette berører ikke andre tilfælde, hvor one-stop-shop-mekanismen muligvis finder anvendelse, f.eks. en dataansvarligs eller databehandlers enkeltstående virksomhed.

sådanne beslutninger i Unionen, i sidste ende påhviler de dataansvarlige.³¹ På grundlag af princippet om ansvarlighed og deres pligt til at samarbejde med tilsynsmyndigheder i henhold til artikel 31 i GDPR bør dataansvarlige, der agter at angive deres hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, derfor præcisere, om en bestemt virksomhed udgør stedet for den dataansvarliges centrale administration i Unionen, der træffer beslutninger om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling og har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført, eller om dette gælder for en anden af den dataansvarliges virksomheder i Unionen, i hvilket tilfælde sidstnævnte i stedet bør betragtes som hovedvirksomheden³². I denne forbindelse kan forskellige elementer såsom effektive fortegnelser over behandlingsaktiviteter i henhold til artikel 30 i GDPR og privatlivspolitikken udgøre relevante elementer til at foretage vurderingen,³³ da de gør det muligt for den dataansvarlige at dokumentere sin påstand³⁴.

33. Databeskyttelsesrådet minder imidlertid om, at disse påstande fra den dataansvarlige er underlagt de nationale tilsynsmyndigheders kontrol. Med andre ord bevarer de kompetente tilsynsmyndigheder muligheden for at anfægte (og være uenige i) den dataansvarliges analyse på grundlag af en objektiv undersøgelse af de relevante forhold og kan anmode om yderligere oplysninger, hvis det er nødvendigt³⁵ ³⁶. I denne forbindelse kan tilsynsmyndighederne anvende deres beføjelser i henhold til artikel 58, stk. 1, litra a), i GDPR til at kontakte en relevant virksomhed tilhørende den dataansvarlige eller om nødvendigt gøre brug af gensidig bistand i henhold til artikel 61 i GDPR til at indhente de nødvendige oplysninger med hjælp fra en anden tilsynsmyndighed.³⁷
34. Som anført i det foregående afsnit er fastlæggelsen af et sted for central administration i Unionen (f.eks. regionalt hovedkvarter) et udgangspunkt, der hjælper tilsynsmyndighederne med at fastslå, hvor beslutninger om formål og hjælpemidler i forbindelse med behandlingen eventuelt træffes, og

³¹ Se Databeskyttelsesrådets retningslinjer 08/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, punkt 24 og 37 og Databeskyttelsesrådets udtalelse 8/2019 om en tilsynsmyndigheds kompetence i tilfælde af en ændring af omstændighederne vedrørende hovedvirksomheden eller den eneste etablering, punkt 26.

³² Se Databeskyttelsesrådets retningslinjer 8/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, punkt 21.

³³ Databeskyttelsesrådets retningslinjer 08/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, punkt 37.

³⁴ Se også Databeskyttelsesrådets retningslinjer 8/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, punkt 25.

³⁵ Databeskyttelsesrådets retningslinjer 08/2022 for udpegelse af en ledende tilsynsmyndighed for en dataansvarlig eller databehandler, punkt 37.

³⁶ Det skal endvidere bemærkes, at enhver tilsynsmyndighed på grundlag af artikel 55, stk. 1, i GDPR, sammenholdt med artikel 56, stk. 1, i GDPR, bevarer muligheden for at anmode den dataansvarlige om oplysninger, hvis spørgsmålet ikke vedrører grænseoverskridende behandling, eller hvis det endnu ikke er fastslået, at grænseoverskridende behandling finder sted.

³⁷ Se i denne forbindelse Databeskyttelsesrådets interne dokument "Internal EDPB Document 6/2020 "on preliminary steps to handle a complaint: admissibility and vetting of complaints", vedtaget den 15. december 2020.

hvor der er beføjelse til at gennemføre sådanne beslutninger i Unionen. Hvis det imidlertid påvises, at den dataansvarlige har et sted for central administration i Unionen, vil der stadig være behov for, at tilsynsmyndighederne vurderer det sted, hvor beslutninger om formål og hjælpemidler træffes med henblik på den specifikke behandling, og hvor der er beføjelse til at få disse beslutninger gennemført, herunder i forbindelse med "medmindre"-klausulen. Tilsynsmyndighederne bør i fællesskab nå til enighed om, hvilket detaljeringsniveau der er passende for denne vurdering, afhængigt af den konkrete sag.

35. Når tilsynsmyndighederne konkluderer, at den dataansvarlige har givet tilstrækkelige eller utilstrækkelige oplysninger til at fastslå eksistensen af en hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, bør denne vurdering og konklusion deles med alle de andre relevante tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med GDPR's artikel 60, stk. 1, for at sikre, at man hurtigt kan nå til enighed.³⁸ Hvis den dataansvarlige har givet tilstrækkelige oplysninger, og dens påstand om hovedvirksomhedens identitet er blevet bekræftet af de berørte tilsynsmyndigheder, kan den ledende tilsynsmyndighed underrette denne hovedvirksomhed om de konklusioner, der er draget³⁹. Men i det tilfælde, hvor påstanden er blevet tilbagevist af de berørte tilsynsmyndigheder⁴⁰, bør den tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for at indsamle bevismateriale, kontakte den relevante virksomhed og underrette den om denne konklusion. Den bør endvidere oplyse, at fastlæggelsen af de praktiske konsekvenser, herunder hvis der ikke er valgt en ledende tilsynsmyndighed, at one-stop-shoppen ikke finder anvendelse, og at enhver tilsynsmyndighed derfor fortsat har kompetence til at træffe individuelle foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant.
36. Endelig kan tilsynsmyndighederne, hvis der ikke er enighed om de konklusioner, som de berørte tilsynsmyndigheder er nået frem til, på trods af yderligere samarbejds-mæssige udvekslinger, indbringe sagen for Databeskyttelsesrådet i henhold til artikel 63 i GDPR. Dette kan ske i tilfælde af modstridende synspunkter om, hvilken af de berørte tilsynsmyndigheder der er kompetent for hovedvirksomheden, via proceduren i artikel 65, stk. 1, litra b), i GDPR, eller, hvis uenigheden udspringer af forskellige fortolkninger af et abstrakt underliggende juridisk spørgsmål, via proceduren i artikel 64, stk. 2, i GDPR.

3 KONKLUSIONER

37. På grundlag af den franske tilsynsmyndigheds anmodning om en udtalelse og på grundlag af ovenstående analyse konkluderer Databeskyttelsesrådet med hensyn til fortolkningen af artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, at:

- 1) en dataansvarligs "sted for central administration" i Unionen kun kan betragtes som hovedvirksomhed i henhold til artikel 4, stk. 16, litra a), i GDPR, hvis det træffer beslutninger

³⁸ Til dette formål er der oprettet en dedikeret proces i informationssystemet for det indre marked, som databeskyttelsesmyndighederne anvender til at samarbejde i henhold til GDPR.

³⁹ Dette udelukker ikke opfølgende meddelelser fra den/de tilsynsmyndighed(er), der oprindeligt undersøgte den dataansvarlige, hvis den/de er forskellige fra den valgte ledende tilsynsmyndighed.

⁴⁰ Dette kan enten skyldes, at de berørte tilsynsmyndigheder har konkluderet, at der ikke findes nogen hovedvirksomhed, eller at en anden virksomhed i Unionen har denne rolle.

vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med behandling af personoplysninger, og hvis det har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført

2) one-stop-shop-mekanismen kun kan finde anvendelse, hvis der er dokumentation for, at et af den dataansvarliges forretningssteder i Unionen træffer beslutninger vedrørende formål og hjælpemidler i forbindelse med de relevante behandlingsaktiviteter og har beføjelse til at få disse beslutninger gennemført.

På Det Europæiske Databeskyttelsesråds vegne

Formand

(Anu Talus)