

# Mišljenje Odbora (članak 64.)



## **Mišljenje 04/2024 o pojmu glavnog poslovnog nastana voditelja obrade u Uniji iz članka 4. točke 16. podtočke (a) Opće uredbe o zaštiti podataka**

**Doneseno 13. veljače 2024.**

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

## Sažetak

Francusko nadzorno tijelo zatražilo je od Europskog odbora za zaštitu podataka da izda mišljenje o pojmu glavnog poslovnog nastana voditelja obrade iz članka 4. točke 16. podtočke (a) Opće uredbe o zaštiti podataka (OUZP) te o kriterijima za primjenu jedinstvenog mehanizma, posebno u vezi s pojmom „mjesto središnje uprave” voditelja obrade u Uniji.

Odbor u ovom mišljenju zaključuje da se „mjesto središnje uprave” voditelja obrade u Uniji može smatrati glavnim poslovnim nastanom iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a samo ako se u tom mjestu donose odluke o svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka i ako je ono ovlašteno provoditi te odluke.

Nadalje, Odbor smatra da se jedinstveni mehanizam može primjenjivati samo ako postoje dokazi o tome da se u jednom od poslovnih nastana voditelja obrade u Uniji donose odluke o svrhama i sredstvima relevantnih postupaka obrade i o tome da je ono ovlašteno provoditi te odluke. Stoga, kad se odluke o svrhama i sredstvima donose te ovlasti za provedbu takvih odluka izvršavaju izvan Unije, glavni poslovni nastan iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a ne bi trebao postojati, a jedinstveni mehanizam ne bi se trebao primjenjivati.

Osim toga, Odbor pojašnjava kako bi nadzorna tijela u praksi trebala primjenjivati članak 4. točku 16. podtočku (a) OUZP-a kako bi se osigurala dosljedna primjena te odredbe. Konkretno, Odbor ponavlja da teret dokazivanja kad je riječ o mjestu u kojem se donose relevantne odluke o obradi i koje je ovlašteno provoditi takve odluke u Uniji u konačnici snose voditelji obrade te da su oni dužni surađivati s nadzornim tijelima.

Naposljetku, Odbor pojašnjava da nadzorna tijela zadržavaju mogućnost osporavanja tvrdnji voditelja obrade na temelju objektivnog ispitivanja relevantnih činjenica te prema potrebi mogu zatražiti dodatne informacije. Kad je riječ o tom ispitivanju, Odbor podsjeća na dužnost nadzornih tijela da surađuju te ističe da bi se ta tijela stoga trebala zajednički dogovoriti o odgovarajućoj razini detalja, ovisno o konkretnom slučaju. Konkretno, utvrđivanje mjesta središnje uprave u Uniji (npr. regionalno sjedište) polazišna je točka na temelju koje nadzorna tijela mogu utvrditi gdje se odluke o svrhama i sredstvima obrade potencijalno donose i tko je ovlašten provoditi te odluke. Međutim, nadzorna tijela ipak će trebati provjeriti mjesto u kojem se donose odluke o svrsi i sredstvima i koje je ovlašteno provoditi takve odluke u Uniji prije nego što se taj poslovni nastan (ili bilo koji drugi poslovni nastan u Uniji) proglasi glavnim poslovnim nastanom.

## Sadržaj

1. UVOD.....	3
1.1. Sažetak činjenica .....	3
1.2. Dopuštenost zahtjeva za mišljenje na temelju članka 64. stavka 2. OUZP-a.....	4
2. OSNOVANOST PREDMETNOG ZAHTJEVA .....	4
2.1. Tumačenje članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a .....	5
2.2. Praktična razmatranja za utvrđivanje „glavnog poslovnog nastana” u Uniji iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a .....	10
3. ZAKLJUČCI .....	12

## Europski odbor za zaštitu podataka,

uzimajući u obzir članak 63. i članak 64. stavak 2. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (dalje u tekstu „OUZP”),

uzimajući u obzir Sporazum o EGP-u, a posebno njegov Prilog XI. i Protokol 37., kako su izmijenjeni Odlukom Zajedničkog odbora EGP-a br. 154/2018 od 6. srpnja 2018.<sup>1</sup>,

uzimajući u obzir članke 10. i 22. svojeg Poslovnika,

### **DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:**

#### 1. UVOD

##### 1.1. Sažetak činjenica

1. Francusko nadzorno tijelo zatražilo je 10. listopada 2023. od Europskog odbora za zaštitu podataka (dalje u tekstu „EDPB” ili „Odbor”) da izda mišljenje o pojmu glavnog poslovnog nastana voditelja obrade iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a i kriterijima za primjenu jedinstvenog mehanizma.
2. Francusko nadzorno tijelo u svojem je zahtjevu posebno istaknulo moguća različita tumačenja definicije „glavnog poslovnog nastana” voditelja obrade<sup>2</sup> iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a. Francusko nadzorno tijelo u biti je pitalo Odbor je li, kako bi se „mjesto središnje uprave” voditelja obrade u Uniji moglo smatrati glavnim poslovnim nastanom u skladu s člankom 4. točkom 16. podtočkom (a) OUZP-a, potrebno da nadzorna tijela prikupe dokaze o tome da se u tom „mjestu središnje uprave” donose odluke o svrhama i sredstvima obrade te da je ono ovlašteno provoditi te odluke.
3. Odbor smatra da je za odgovor na zahtjev francuskog nadzornog tijela potrebno odgovoriti na sljedeća pitanja:
  - Pitanje 1: Kako bi se „mjesto središnje uprave u Uniji” voditelja obrade moglo smatrati glavnim poslovnim nastanom u skladu s člankom 4. točkom 16. podtočkom (a) OUZP-a, trebaju li se u tom poslovnim nastanu donositi odluke o svrhama i sredstvima obrade te treba li on biti ovlašten provoditi te odluke?
  - Pitanje 2: Primjenjuje li se jedinstveni mehanizam samo ako postoje dokazi o tome da se u jednom od poslovnih nastana voditelja obrade u Uniji (neovisno o tome je li riječ o „mjestu središnje uprave” voditelja obrade) donose odluke o svrhama i sredstvima predmetnih postupaka obrade i o tome da je taj poslovni nastan ovlašten provoditi takve odluke?

---

<sup>1</sup> Upućivanja na „države članice” u ovom mišljenju treba tumačiti kao upućivanja na „države članice EGP-a”. Upućivanja na „Uniju” u ovom mišljenju treba tumačiti kao upućivanja na „EGP”.

<sup>2</sup> Stoga se ovo mišljenje ne odnosi na primjenu pojma glavnog poslovnog nastana izvršitelja obrade iz članka 4. točke 16. podtočke (b) OUZP-a.

4. Predsjednik Odbora i francusko nadzorno tijelo smatrali su da je spis potpun 11. listopada 2023. Istog je dana tajništvo distribuiralo spis. Predsjednik je, s obzirom na složenost pitanja, odlučio produljiti rok u skladu s člankom 64. stavkom 3. OUZP-a.

## 1.2. Dopuštenost zahtjeva za mišljenje na temelju članka 64. stavka 2. OUZP-a

5. Člankom 64. stavkom 2. OUZP-a predviđa se da svako nadzorno tijelo može zatražiti da Odbor pregleda svaki predmet opće primjene ili s učincima u više od jedne države članice kako bi dao mišljenje.
6. Odbor smatra da se zahtjev koji je uputilo francusko nadzorno tijelo odnosi na primjenu pojma glavnog poslovnog nastana voditelja obrade iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a, što ima važne posljedice za praktičnu primjenu jedinstvenog mehanizma. Stoga se taj zahtjev odnosi na „predmet opće primjene” u smislu članka 64. stavka 2. OUZP-a jer je povezan s dosljednim tumačenjem granica nadležnosti nadzornih tijela kako bi se, među ostalim, osigurala dosljedna praksa u pogledu suradnje među nadzornim tijelima u skladu s poglavljem VII. odjeljkom 1. OUZP-a.
7. U okviru svojeg zahtjeva za mišljenje francusko nadzorno tijelo dostavilo je, među ostalim, scenarije koji pokazuju moguća različita tumačenja članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a. Odbor stoga smatra da je zahtjev francuskog nadzornog tijela obrazložen u skladu s člankom 10. stavkom 3. Poslovnika EDPB-a jer je francusko nadzorno tijelo dokazalo jasnu potrebu za dosljednim tumačenjem te odredbe među nadzornim tijelima.
8. U skladu s člankom 64. stavkom 3. OUZP-a EDPB ne daje mišljenje ako je već dao mišljenje o istoj stvari<sup>3</sup>. EDPB dosad još nije odgovorio na pitanja koja proizlaze iz zahtjeva francuskog nadzornog tijela. Nadalje, dostupne smjernice EDPB-a, uključujući posebno Smjernice „o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade”<sup>4</sup>, ne pružaju posebne upute o mogućim elementima koje treba provjeriti kako bi se mjesto središnje uprave voditelja obrade u Uniji moglo smatrati glavnim poslovnim nastanom u skladu s člankom 4. točkom 16. podtočkom (a) OUZP-a.
9. Zbog toga Odbor smatra da je zahtjev francuskog nadzornog tijela dopušten te da bi pitanja koja proizlaze iz zahtjeva tog tijela trebalo analizirati u mišljenju koje se donosi na temelju članka 64. stavka 2. OUZP-a.

## 2. OSNOVANOST PREDMETNOG ZAHTJEVA

10. Odbor na početku podsjeća na to da je prije nego što se može utvrditi postojanje glavnog poslovnog nastana u Uniji potrebno utvrditi obradu<sup>5</sup> koja se treba ispitati u tu svrhu, kao i (zajedničke) voditelje

---

<sup>3</sup> Članak 64. stavak 3. OUZP-a i članak 10. stavak 4. Poslovnika EDPB-a.

<sup>4</sup> Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, donesene 28. ožujka 2023., dostupne u najnovijoj verziji na: [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead\\_hr](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_hr).

<sup>5</sup> Članak 4. točka 2. OUZP-a.

obrade<sup>6</sup>. Osim toga, potrebno je provjeriti imaju li, i gdje, ti voditelji obrade poslovne nastane<sup>7</sup> u Uniji u kontekstu čijih se aktivnosti obrada provodi<sup>8</sup>. Procjena pojma glavnog poslovnog nastana koja se nalazi u nastavku temelji se na pretpostavci da su ti elementi već utvrđeni i ne dovodi u pitanje druge slučajeve u kojima se može primjenjivati jedinstveni mehanizam, kao na primjer kad voditelj obrade ili izvršitelj obrade u Uniji imaju jedini poslovni nastan.

11. Odbor podsjeća i na to da OUZP ne dopušta biranje najpovoljnije jurisdikcije pri utvrđivanju glavnog poslovnog nastana<sup>9</sup>. U skladu s uvodnom izjavom 36. glavni poslovni nastan trebalo bi utvrditi prema objektivnim kriterijima i stoga se ne može temeljiti na subjektivnoj procjeni.

## 2.1. Tumačenje članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a

12. Prvo pitanje upućeno Odboru odnosi se na to trebaju li se, kako bi se „mjesto središnje uprave u Uniji” smatralo glavnim poslovnim nastanom u skladu s člankom 4. točkom 16. podtočkom (a) OUZP-a, u tom mjestu donositi odluke o svrhama i sredstvima obrade i treba li ono biti ovlašteno provoditi te odluke.
13. Uvodno valja podsjetiti na to da bi, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, prilikom tumačenja odredbe prava Unije trebalo uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i njezin kontekst i ciljeve propisa čiji je ta odredba dio<sup>10</sup>.
14. Kad je riječ o **doslovnom tumačenju predmetne pravne odredbe**, Odbor primjećuje da se članak 4. točka 16. podtočka (a) OUZP-a sastoji od tri dijela. Prvi je uvjet da voditelj obrade ima poslovne nastane u više od jedne države članice u Uniji (prvi dio). Osim toga, ako je taj uvjet ispunjen, u drugom i trećem dijelu predviđene su dvije situacije u kojima se jedan od tih poslovnih nastana može smatrati glavnim poslovnim nastanom voditelja obrade. To su situacije u kojima poslovni nastan odgovara „mjestu [...] središnje uprave u Uniji” voditelja obrade (drugi dio), osim ako se „odluke o svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka donose u drugom poslovnom nastanu voditelja obrade u Uniji” te je taj poslovni nastan „ovlašten provoditi takve odluke” (treći dio).

---

<sup>6</sup> Članak 4. točka 7. OUZP-a.

<sup>7</sup> U skladu s uvodnom izjavom 22. OUZP-a, „[p]oslovni nastan podrazumijeva djelotvorno i stvarno obavljanje djelatnosti putem stabilnih aranžmana. Pravni oblik takvih aranžmana, bilo kroz podružnicu ili društvo kćer s pravnom osobnošću, nije odlučujući čimbenik u tom pogledu”. U vezi s pojmom poslovnog nastana vidjeti i presudu od 1. listopada 2015., Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, t. 29. i 30. te presudu od 28. srpnja 2016., Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, t. 76.

<sup>8</sup> Članak 4. točka 23. OUZP-a. Kad je riječ o pojmu „obrada u smislu aktivnosti poslovnog nastana”, vidjeti i presudu od 13. svibnja 2014., Google Spain i Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, t. 52. i presudu od 1. listopada 2015., Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, t. 35.

<sup>9</sup> Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, t. 37. i 38.

<sup>10</sup> Vidjeti presudu od 22. lipnja 2022., Leistriz, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, t. 18. i ondje navedena sudska praksa.

15. Kad je riječ o prvom dijelu te odredbe, treba napomenuti da se procjena provedena na temelju članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a konkretno odnosi na poslovne nastane *voditelja obrade* u Uniji, a time i na tijelo koje određuje „svrhe i sredstva obrade osobnih podataka”<sup>11</sup>.
16. Kad je riječ o drugom dijelu te odredbe, Odbor najprije napominje da, iako se pojam „mjesto središnje uprave” upotrebljava i u drugim odredbama OUZP-a<sup>12</sup>, ta uredba ne sadržava nikakvu definiciju mjesta središnje uprave voditelja obrade iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a niti se u njoj upućuje na neku odredbu za potrebe utvrđivanja značenja tog pojma u okviru OUZP-a. Stoga bi, u nedostatku konkretnih smjernica, pri tumačenju tog pojma trebalo uzeti u obzir druge izvore prava EU-a<sup>13</sup>.
17. U tom pogledu treba napomenuti da se pojam „mjesto središnje uprave” upotrebljava u kontekstu slobode poslovnog nastana trgovačkih društava u skladu s člankom 54. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu „UFEU”)<sup>14</sup> i uvriježen je u kontekstu građanskog i trgovačkog prava<sup>15</sup>. Konkretno, Sud je pri tumačenju članka 54. UFEU-a smatrao da mjesto središnje uprave društva odgovara „stvarnom sjedištu” tog društva<sup>16</sup>, tj. njegovom stvarnom registriranom sjedištu iz kojeg se provode središnje upravljanje i nadzor<sup>17</sup>. Slično tumačenje pojma mjesta središnje uprave može se pronaći i u drugim područjima prava EU-a<sup>18</sup>. Iz prethodno navedenog proizlazi da se središnja uprava

---

<sup>11</sup> Članak 4. točka 7. OUZP-a.

<sup>12</sup> Vidjeti članak 4. točku 16. podtočku (b) i uvodnu izjavu 36. OUZP-a.

<sup>13</sup> Vidjeti, među ostalim, presudu od 18. svibnja 2017., Hummel Holding, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, t. 22. i ondje navedena sudska praksa.

<sup>14</sup> U skladu s člankom 54. UFEU-a, „trgovačka društva osnovana sukladno pravu neke države članice, a čije se registrirano sjedište, središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Unije” uživaju slobodu poslovnog nastana na isti način kao i državljani država članica EU-a.

<sup>15</sup> Vidjeti npr. članak 19. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 593/2008 (Uredba Rim I), članak 60. stavak 1. točku (b) Uredbe (EZ) br. 44/2001 (Uredba Bruxelles) i članak 63. stavak 1. točku (b) Uredbe (EU) br. 1215/2012 (Uredba Bruxelles I).

<sup>16</sup> Vidjeti presudu od 27. rujna 1988., The Queen/H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., C-81/87, EU:C:1988:456, t. od 21. do 25. i presudu od 16. prosinca 2008., Cartesio Oktató és Szolgáltató bt, C-210/06, EU:C:2008:723, t. 105.

<sup>17</sup> Vidjeti presudu od 27. rujna 1988., The Queen/H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., C-81/87, EU:C:1988:456, t. od 20. do 25., u kojima se čini da se pojmovi „stvarno sjedište” i „središnja uprava i nadzor” koriste kao sinonimi kad se govori o „mjestu središnje uprave”. Vidjeti u tom pogledu i Uredbu (EZ) br. 2157/2001, u kojoj je pojam „head office” („središnja uprava”) koji se upotrebljava u engleskoj verziji tog zakonodavnog teksta u njemačkoj verziji preveden kao „Hauptverwaltung”, u španjolskoj verziji kao „administración central”, a u francuskoj verziji kao „administration centrale”.

<sup>18</sup> Vidjeti npr. uvodnu izjavu 114. Direktive (EU) 2022/2555 (Direktiva NIS 2), u kojoj se upućuje na mjesto na kojem se, „gledano na razini Unije, pretežno donose odluke povezane s mjerama upravljanja kibersigurnosnim rizicima”, uvodnu izjavu 41. Uredbe (EU) 2022/868 (Akt o upravljanju podacima), u skladu s kojom bi glavni poslovni nastan trebao odgovarati središnjoj upravi pružatelja usluga podatkovnog posredovanja u Uniji i „podrazumijevati učinkovito i stvarno obavljanje aktivnosti upravljanja”, te uvodnu izjavu 123. Uredbe (EU) 2022/2065 (Akt o digitalnim uslugama), u kojoj se u kontekstu glavnog poslovnog nastana na temelju te uredbe upućuje na mjesto u kojem se nalazi „središnja uprava” ili registrirano sjedište u kojima se provode glavne financijske funkcije i operativna kontrola” (naknadno istaknuto). Povezanost s mjestom središnje uprave još je jasnija u francuskoj i njemačkoj verziji.

trgovačkog društva obično shvaća kao mjesto na kojem se donose najvažnije odluke za to društvo<sup>19</sup>,  
<sup>20</sup>.

18. Osim toga, treći dio članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a odnosi se na situacije u kojima se odluke povezane s obradom donose u „drugom poslovnom nastanu voditelja obrade u Uniji“, tj. poslovnom nastanu koji nije mjesto središnje uprave voditelja obrade. Konkretno, zbog upotrebe riječi „drugom“ jasno je da u okviru pristupa koji se primjenjuje u OUZP-u pretpostavlja da središnja uprava u Uniji prije svega odgovara mjestu u kojem se općenito donose odluke o svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka i da je ta središnja uprava ovlaštena provoditi te odluke. Stoga bi izraz „osim ako“ iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a trebalo tumačiti kao činjenicu koju treba procijeniti voditelj obrade te podliježe preispitivanju nadzornih tijela prije utvrđivanja glavnog poslovnog nastana, s obzirom na to da će se, ako se te odluke donose u *drugom* poslovnom nastanu voditelja obrade u Uniji koji je ovlašten provoditi te odluke, taj drugi poslovni nastan voditelja obrade smatrati glavnim poslovnim nastanom.
19. Odbor napominje da je prethodno navedeno tumačenje članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a potkrijepljeno uvodnom izjavom 36. OUZP-a, u skladu s kojom bi glavni poslovni nastan voditelja obrade trebao „podrazumijevati djelotvorno i stvarno obavljanje upravljačkih aktivnosti koje utvrđuju glavne odluke u vezi sa svrhama i načinima obrade putem stabilnih aranžmana“.
20. Stoga članak 4. točka 16. podtočka (a) OUZP-a, uz sadržaj uvodne izjave 36., ide u prilog tumačenju prema kojem bi se mjesto središnje uprave voditelja obrade u Uniji trebalo smatrati glavnim poslovnim nastanom tog voditelja obrade samo ako se u njemu donose odluke o sredstvima i svrhama obrade te ako je ono ovlašteno provoditi takve odluke.
21. Osim toga, **kontekst u kojem se članak 4. točka 16. podtočka (a) OUZP-a pojavljuje** također podupire to tumačenje.
22. Kao prvo, Odbor napominje da je u prvotnom prijedlogu Europske komisije izričito bila predviđena mogućnost da voditelj obrade ima glavni poslovni nastan čak i „ako se u Uniji ne donose odluke o svrhama, uvjetima i sredstvima obrade osobnih podataka“<sup>21</sup>. Međutim, taj je dio odredbe uklonjen

---

<sup>19</sup> Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika od 7. lipnja 1988. u predmetu *The Queen/H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, C-81/87, EU:C:1988:286, t. 4., u kojoj se upućuje na činjenicu da se mjesto „iz kojeg se provode središnje upravljanje i nadzor“ općenito smatra mjestom „u kojem tijela trgovačkog društva donose odluke koje su ključne za poslovanje društva“, te mišljenje nezavisnog odvjetnika od 4. prosinca 2001. u predmetu *Überseering BV/Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, C-208/00, EU:C:2001:655, bilješka 4.

<sup>20</sup> Međunarodne konvencije kojih je EU stranka isto tako koriste pojam mjesta središnje uprave, pri čemu ga, na sličan način, smatraju mjestom u kojem se donose najvažnije odluke o poslovanju subjekta. Vidjeti na primjer Izvješće s obrazloženjem uz Konvenciju od 2. srpnja 2019. o priznavanju i izvršenju stranih sudskih odluka u građanskim ili trgovačkim stvarima, t. 107., i Izvješće s obrazloženjem uz Konvenciju od 30. lipnja 2005. o sporazumima o izboru suda, t. 120.

<sup>21</sup> Vidjeti članak 4. točku 13. Komisijina prijedloga opće uredbe o zaštiti podataka, 2012/0011 (COD). Konačni tekst koji se odnosi na središnju upravu, nakon izmjena koje je unijelo Vijeće, u suprotnosti je s izvornim



tijekom zakonodavnog postupka i nije zamijenjen. Razvoj te odredbe tijekom zakonodavnog postupka upućuje na to da je zakonodavac namjeravao ograničiti primjenu prednosti jedinstvenog mehanizma na voditelje obrade koji donose odluke o svrhama i sredstvima obrade u Uniji i imaju ovlasti provoditi takve odluke.

23. Kao drugo, Odbor ističe izmjene te odredbe koje je unijelo Vijeće, kojima je uvelo pojam mjesta središnje uprave voditelja obrade s namjerom pružanja „objektivnijih i transparentnijih kriterija” za potrebe utvrđivanja glavnog poslovnog nastana voditelja obrade<sup>22</sup>. Stoga se čini da je taj kriterij uključen kao polazna točka kako bi se nadzornim tijelima pomoglo utvrditi glavni poslovni nastan voditelja obrade u kojem se donose odluke. Međutim, čini se da taj kriterij nije zamišljen kao sredstvo za proširenje opsega pojma glavnog poslovnog nastana iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a (a time i područja primjene jedinstvenog mehanizma) na način da uključuje slučajeve u kojima glavni poslovni nastan nije ovlašten za odlučivanje<sup>23</sup>.
24. **Opći cilj jedinstvenog mehanizma**, koji je prvenstveno bio namijenjen smanjenju pravne nesigurnosti za voditelje obrade i neusklađenosti u primjeni OUZP-a u Uniji<sup>24</sup>, isto tako podupire to tumačenje. U tu svrhu taj mehanizam omogućuje voditelju obrade (ili izvršitelju obrade) koji posluje u nekoliko država članica da se služi jedinstvenom kontaktnom točkom, odnosno vodećim nadzornim tijelom, za svoje prekogranične aktivnosti koje utječu na više država članica. Umjesto da voditelj obrade mora surađivati s više lokalnih nadzornih tijela, može se obratiti samo vodećem nadzornom tijelu, koje će blisko surađivati s drugim predmetnim nadzornim tijelima u skladu s, među ostalim, postupkom na temelju članka 60. OUZP-a.
25. U tom kontekstu, svrha je definicije pojma „glavni poslovni nastan” iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a, u vezi s člankom 56. stavkom 1. OUZP-a, upravo utvrditi koje bi nadzorno tijelo trebalo djelovati kao vodeće nadzorno tijelo, što podrazumijeva djelovanje u svojstvu jedinog sugovornika voditelja obrade u prekograničnoj obradi koju on provodi.
26. Prema mišljenju Odbora, uloga i zadaće povjerene vodećem nadzornom tijelu, koje je „više *primus inter pares* nego jedini provoditelj OUZP-a u prekograničnim situacijama”<sup>25</sup>, pretpostavljaju blizinu tog

---

prijedlogom Komisije u kojem se navodi da „glavni poslovni nastan’ voditelja obrade znači mjesto njegova poslovnog nastana u Uniji gdje se donose najvažnije odluke o svrhama, uvjetima i sredstvima obrade osobnih podataka”. Drugi dio rečenice u prijedlogu Komisije, u kojem se glavni poslovni nastan predviđa čak i „ako se u Uniji ne donose odluke o svrhama, uvjetima i sredstvima obrade osobnih podataka”, izbrisan je.

<sup>22</sup> Vidjeti među ostalim: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (str. 32.).

<sup>23</sup> U tom je pogledu zanimljivo napomenuti da je, iako je nekoliko država članica tijekom zakonodavnog postupka izrazilo želju za formalnijim kriterijem koji bi upućivao na pravni subjekt voditelja obrade, Vijeće izričito odabralo pojam „mjesto središnje uprave”. Vidjeti na primjer: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (str. 77., bilješka 54.).

<sup>24</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika od 13. siječnja 2021. u predmetu Facebook Ireland i dr., C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, t. od 75. do 80.

<sup>25</sup> Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika od 13. siječnja 2021. u predmetu Facebook Ireland i dr., C-645/19, EU:C:2021:5, t. 111.

nadzornog tijela (za razliku od drugih predmetnih nadzornih tijela) poslovnom nastanu voditelja obrade koji ima stvaran i učinkovit utjecaj na predmetnu obradu<sup>26</sup>, tj. u slučaju voditelja obrade, posebnom poslovnom nastanu ovlaštenom za donošenje odluka o obradi. Ta podjela nadležnosti između vodećeg nadzornog tijela i drugih predmetnih nadzornih tijela, iz koje proizlazi vodeće nadzorno tijelo mora biti jedini sugovornik voditelja obrade u predmetnoj prekograničnoj obradi<sup>27</sup>, uključujući, ako je potrebno, provođenje istraga u njegovu glavnom poslovnom nastanu<sup>28</sup>, prije svega je opravdana blizinom vodećeg nadzornog tijela tom poslovnom nastanu, zbog čega je ono u najboljem položaju za davanje odgovora povezanih s obradom koja se provodi. Ta blizina jamči i da vodeće nadzorno tijelo može izdati odluku<sup>29</sup>, uključujući, prema potrebi, o korektivnim mjerama na temelju članka 58. OUZP-a, izravno poslovnom nastanu u kojem se može odlučiti o provedbi promjena potrebnih za osiguranje usklađenosti obrade i koji je ovlašten za provedbu tih promjena.

27. S obzirom na prethodno navedeno, kad je riječ o prvom pitanju, EDPB zaključuje da se mjesto središnje uprave voditelja obrade u Uniji može smatrati glavnim poslovnim nastanom iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a samo ako se u njemu donose odluke o svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka i ako je ovlašteno provoditi te odluke.
28. To dovodi do drugog pitanja upućenog Odboru, a to je primjenjuje li se jedinstveni mehanizam samo ako postoje dokazi o tome da se u jednom od poslovnih nastana voditelja obrade u Uniji donose odluke o svrhama i sredstvima predmetne obrade i o tome da je taj poslovni nastan ovlašten provoditi te odluke.
29. U tom pogledu iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da se mjesto središnje uprave voditelja obrade u Uniji može smatrati glavnim poslovnim nastanom samo ako se u njemu donose odluke o svrhama i sredstvima obrade i ako je ovlašteno provoditi te odluke. Osim toga, drugi dio članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a primjenjiv je samo ako je drugi subjekt koji donosi odluke o svrhama i sredstvima obrade i koji je ovlašten provoditi takve odluke poslovni nastan voditelja obrade koji se nalazi u *Uniji*.
30. U skladu s tim, Odbor smatra da kad **nema dokaza** o tome da je za donošenje odluka o svrhama i sredstvima određene obrade (kao i za provedbu tih odluka) ovlašteno mjesto središnje uprave u Uniji ili „drugi poslovni nastan voditelja obrade u Uniji”, tj. ako se to mjesto odnosno nastan nalazi izvan

---

<sup>26</sup> To načelo blizine potkrijepljeno je iznimkom iz članka 56. stavka 2. OUZP-a, koja vodećem nadzornom tijelu omogućuje da od drugog predmetnog nadzornog tijela zatraži rješavanje predmeta koji se odnose samo na poslovni nastan u državi članici tog drugog predmetnog nadzornog tijela ili bitno utječu na ispitanike u njegovoj državi članici.

<sup>27</sup> Članak 56. stavak 6. OUZP-a.

<sup>28</sup> Vidjeti u tom pogledu članak 60. stavak 3. OUZP-a: mora biti moguća brza provedba istrage kako bi vodeće nadzorno tijelo moglo ispuniti svoje obveze da bez odgađanja podnese nacrt odluke.

<sup>29</sup> Tom se nacionalnom odlukom provodi rezultat rada svih predmetnih nadzornih tijela u okviru postupka suradnje.

Unije, **nema glavnog poslovnog nastana** iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a za tu obradu. Stoga se u tom slučaju jedinstveni mehanizam ne bi trebao primjenjivati<sup>30</sup>.

## 2.2. Praktična razmatranja za utvrđivanje „glavnog poslovnog nastana” u Uniji iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a

31. Iako prethodni odjeljak odgovara na apstraktno postavljena pravna pitanja, ipak je korisno pojasniti kako bi nadzorna tijela trebala u praksi primjenjivati članak 4. točku 16. podtočku (a) OUZP-a kako bi se osigurala ujednačena primjena te odredbe. Kako je navedeno u točki 10., opseg ovog mišljenja odnosi se na slučaj povezan s glavnim poslovnim nastanom iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a, ne dovodeći u pitanje druge slučajeve u kojima se jedinstveni mehanizam može primjenjivati.
32. U tom pogledu Odbor najprije ponavlja da teret dokazivanja kad je riječ o mjestu u kojem se donose relevantne odluke o obradi i koje je ovlašteno provoditi takve odluke u Uniji u konačnici leži na voditeljima obrade<sup>31</sup>. Na temelju načela odgovornosti i njihove dužnosti da surađuju s nadzornim tijelima u skladu s člankom 31. OUZP-a, voditelji obrade koji namjeravaju nadzorna tijela obavijestiti o svojem glavnim poslovnim nastanu iz članka 4. točke 16. podtočkom (a) OUZP-a trebali bi stoga navesti predstavlja li određeni poslovni nastan mjesto središnje uprave tog voditelja obrade u Uniji u kojem se donose odluke o svrhama i sredstvima obrade i koje je ovlašteno provoditi te odluke ili se takvim mjestom središnje uprave smatra drugi poslovni nastan voditelja obrade u Uniji, u kojem bi se slučaju taj drugi poslovni nastan trebao smatrati glavnim poslovnim nastanom<sup>32</sup>. U tom kontekstu, različiti elementi kao što su pouzdana evidencija aktivnosti obrade u skladu s člankom 30. OUZP-a i politika zaštite privatnosti mogu biti relevantni za provedbu procjene<sup>33</sup> koja omogućuje voditelju obrade da dokaže svoju tvrdnju<sup>34</sup>.
33. Međutim, Odbor podsjeća na to da te tvrdnje voditelja obrade podliježu preispitivanju nacionalnih nadzornih tijela. Drugim riječima, nadležna nadzorna tijela zadržavaju mogućnost osporavanja analize voditelja obrade (i neslaganja s njom) na temelju objektivnog ispitivanja relevantnih činjenica te prema

---

<sup>30</sup> Time se ne dovode u pitanje drugi slučajevi u kojima se jedinstveni mehanizam može primjenjivati, na primjer slučaj jedinog poslovnog nastana voditelja obrade ili izvršitelja obrade.

<sup>31</sup> Vidjeti Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, t. 24. i 37. te Mišljenje EDPB-a br. 8/2019 o nadležnosti nadzornog tijela u slučaju promjene okolnosti koje se odnose na glavni ili jedini poslovni nastan, t. 26.

<sup>32</sup> Vidjeti Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, t. 21.

<sup>33</sup> Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, t. 37.

<sup>34</sup> Vidjeti i Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, t. 25.

potrebi mogu zatražiti dodatne informacije<sup>35, 36</sup>. U tom kontekstu nadzorna tijela mogu iskoristiti svoje ovlasti iz članka 58. stavka 1. točke (a) OUZP-a kako bi se obratila relevantnom poslovnom nastanu voditelja obrade ili se, prema potrebi, mogu osloniti na uzajamnu pomoć na temelju članka 61. OUZP-a kako bi dobila potrebne informacije uz pomoć drugog nadzornog tijela<sup>37</sup>.

34. Kako je navedeno u prethodnom odjeljku, utvrđivanje mjesta središnje uprave u Uniji (npr. regionalno sjedište) polazišna je točka na temelju koje nadzorna tijelima mogu utvrditi gdje se odluke o svrsi i sredstvima obrade potencijalno donose i tko ima ovlasti za provedbu takvih odluka u Uniji. Međutim, ako se dokaže da voditelj obrade ima mjesto središnje uprave u Uniji, nadzorna tijela i dalje će trebati procijeniti mjesto u kojem se donose odluke o svrhama i sredstvima određene obrade i koje je ovlašteno provoditi te odluke, među ostalim u pogledu klauzule koja započinje izrazom „osim ako”. Nadzorna tijela trebala bi se zajednički dogovoriti o razini detalja koja je primjerena za tu procjenu, ovisno o konkretnom slučaju.
35. Kad nadzorna tijela zaključe da je voditelj obrade dostavio dostatne odnosno nedostatne informacije za utvrđivanje postojanja glavnog poslovnog nastana iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a, tu bi procjenu i zaključak trebalo podijeliti sa svim drugim predmetnim nadzornim tijelima u skladu s onime što se predviđa člankom 60. stavkom 1. OUZP-a te kako bi se u ranoj fazi osigurao dogovor o predmetu<sup>38</sup>. Ako je voditelj obrade dostavio dostatne informacije i ako su predmetna nadzorna tijela potvrdila njegovu tvrdnju u pogledu utvrđivanja glavnog poslovnog nastana, vodeće nadzorno tijelo može taj glavni poslovni nastan obavijestiti o donesenim zaključcima<sup>39</sup>. Međutim, ako su predmetna nadzorna tijela opovrgnula tvrdnju<sup>40</sup>, nadzorno tijelo nadležno za prikupljanje dokaza trebalo bi se obratiti relevantnom poslovnom nastanu i obavijestiti ga o tom zaključku. Osim toga, trebalo bi obavijestiti taj poslovni nastan o praktičnim posljedicama, uključujući, u slučaju da nije potvrđeno vodeće nadzorno tijelo, o tome da se jedinstveni mehanizam ne primjenjuje i da stoga svako nadzorno tijelo ostaje nadležno za poduzimanje pojedinačnih mjera prema potrebi.
36. Naposljetku, ako ne postoji konsenzus o zaključcima predmetnih nadzornih tijela, unatoč daljnjim razmjenama mišljenja u duhu suradnje, nadzorna tijela mogu na temelju članka 63. OUZP-a predmet uputiti Odboru. To se može učiniti u slučajevima oprečnih stajališta o tome koje je od predmetnih nadzornih tijela nadležno za glavni poslovni nastan u okviru postupka iz članka 65. stavka 1. točke (b) OUZP-a ili, ako neslaganje proizlazi iz različitih tumačenja apstraktnog temeljnog pravnog pitanja, u okviru postupka iz članka 64. stavka 2. OUZP-a.

---

<sup>35</sup> Vidjeti Smjernice EDPB-a 8/2022 o identifikaciji voditelja obrade ili vodećeg nadzornog tijela izvršitelja obrade, t. 37.

<sup>36</sup> Nadalje, treba napomenuti da na temelju članka 55. stavka 1. OUZP-a, u vezi s člankom 56. stavkom 1. OUZP-a, svako nadzorno tijelo zadržava mogućnost da zatraži informacije od voditelja obrade ako se predmetno pitanje ne odnosi na prekograničnu obradu ili ako još nije utvrđeno da je riječ o prekograničnoj obradi.

<sup>37</sup> Vidjeti u tom pogledu Interni dokument EDPB-a 6/2020 o preliminarnim koracima za rješavanje pritužbi: dopuštenost i provjera pritužbi, donesen 15. prosinca 2020.

<sup>38</sup> U tu je svrhu uspostavljen namjenski kanal u Informacijskom sustavu unutarnjeg tržišta koji tijela za zaštitu podataka upotrebljavaju za suradnju na temelju OUZP-a.

<sup>39</sup> To ne sprečava daljnju komunikaciju nadzornih tijela koja su prvotno istraživala voditelja obrade, ako se razlikuju od potvrđenog vodećeg nadzornog tijela, s tim poslovnim nastanom.

<sup>40</sup> Na primjer zato što su predmetna nadzorna tijela zaključila da ne postoji glavni poslovni nastan ili da tu ulogu ima drugi poslovni nastan u Uniji.

### 3. ZAKLJUČCI

37. Na temelju zahtjeva za mišljenje koje je podnijelo francusko nadzorno tijelo i na temelju prethodno iznesene analize, Odbor u pogledu tumačenja članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a zaključuje sljedeće:

1. „Mjesto središnje uprave” voditelja obrade u Uniji može se smatrati glavnim poslovnim nastanom iz članka 4. točke 16. podtočke (a) OUZP-a samo ako se u tom mjestu donose odluke o svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka i ako je ono ovlašteno provoditi te odluke.

2. Jedinstveni mehanizam može se primjenjivati samo ako postoje dokazi o tome da se u jednom od poslovnih nastana voditelja obrade u Uniji donose odluke o svrhama i sredstvima relevantnih postupaka obrade i sredstvima za njih i o tome da je ono ovlašteno provoditi takve odluke.

Za Europski odbor za zaštitu podataka

Predsjednica

(Anu Talus)