

Mnenje odbora (člen 64)



**Mnenje št. 4/2024 o pojmu glavne ustanovitve upravljavca
v Uniji v skladu s točko a šestnajstega odstavka 4. člena
Splošne uredbe o varstvu podatkov**

Sprejeto 13. februarja 2024

Povzetek

Francoski nadzorni organ je od Evropskega odbora za varstvo podatkov zahteval, da izda mnenje o pojmu glavne ustanovitve upravljavca iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in o merilih za uporabo mehanizma „vse na enem mestu“, zlasti v zvezi s „krajem osrednje uprave“ upravljavca v Uniji.

Evropski odbor za varstvo podatkov v tem mnenju ugotavlja, da se „kraj osrednje uprave“ upravljavca v Uniji lahko šteje za glavno ustanovitev iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov le, če sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov ter ima pooblastila za izvajanje teh odločitev.

Poleg tega Evropski odbor za varstvo podatkov meni, da se mehanizem „vse na enem mestu“ lahko uporablja le, če obstajajo dokazi za to, da ena od ustanovitev upravljavca v Uniji sprejema odločitve o namenih in sredstvih v povezavi z zadevnimi dejanji obdelave ter ima pooblastila za izvajanje teh odločitev. Zato v primeru, kadar odločitve o namenih in sredstvih ter pooblastila za izvajanje takih odločitev potekajo zunaj Unije, ne bi smelo biti glavne ustanovitve iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in se ne bi smel uporabljati mehanizem „vse na enem mestu“.

Dodatno Evropski odbor za varstvo podatkov pojasnjuje, kako naj nadzorni organi v praksi uporabljajo točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, da se zagotovi njena dosledna uporaba. Odbor zlasti vnovič poudarja, da dokazno breme v zvezi s krajem, kjer se sprejemajo zadevne odločitve o obdelavi in kjer obstajajo pooblastila za izvajanje takih odločitev v Uniji, na koncu nosijo upravljavci, ter da so dolžni sodelovati z nadzornimi organi.

Nazadnje Evropski odbor za varstvo podatkov pojasnjuje, da imajo nadzorni organi še vedno možnost, da izpodbijajo trditev upravljavca na podlagi objektivne preučitve ustreznih dejstev in po potrebi zahtevajo dodatne informacije. Kar zadeva to preučitev, odbor opozarja na dolžnost sodelovanja nadzornih organov, ki bi se morali torej skupaj dogovoriti o primerni stopnji podrobnosti glede na konkretni primer. Zlasti določitev kraja osrednjega upravljanja v Uniji (na primer regionalni sedež) je izhodišče, s pomočjo katerega lahko nadzorni organi ugotovijo, kje je možno, da se sprejemajo odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter obstajajo pooblastila za izvajanje teh odločitev. Vendar pa bodo morali še vedno oceniti kraj, kjer se sprejemajo odločitve o namenih in sredstvih ter obstajajo pooblastila za izvajanje takih odločitev v Uniji, preden se ta ustanovitev (ali katera koli druga ustanovitev v Uniji) opredeli kot glavna ustanovitev.

Kazalo

1	UVOD.....	3
1.1	Povzetek dejstev.....	3
1.2	Dopustnost zahteve za mnenje iz drugega odstavka 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov	4
2	O VSEBINI ZADEVNE ZAHTEVE	5
2.1	O razlagi točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov 5	
2.2	O praktičnih vidikih opredelitve „glavne ustanovitve“ v Uniji iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov	10
3	SKLEPNE UGOTOVITVE.....	12

Evropski odbor za varstvo podatkov je –

ob upoštevanju 63. člena in drugega odstavka 64. člena Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (v nadaljevanju: Splošna uredba o varstvu podatkov),

ob upoštevanju Sporazuma EGP, zlasti Priloge XI in Protokola 37 k navedenemu sporazumu, kakor sta bila spremenjena s Sklepom Skupnega odbora EGP št. 154/2018 z dne 6. julija 2018¹,

ob upoštevanju 10. in 22. člena svojega poslovnika –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

1 UVOD

1.1 Povzetek dejstev

1. Francoski nadzorni organ je 10. oktobra 2023 od Evropskega odbora za varstvo podatkov zahteval, da izda mnenje o pojmu glavne ustanovitve upravljavca iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in merilih za uporabo mehanizma „vse na enem mestu“.
2. Francoski nadzorni organ je v svoji zahtevi posebej poudaril možnost različnih razlag opredelitve „glavne ustanovitve“ upravljavca² iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov. Francoski nadzorni organ je Evropski odbor za varstvo podatkov pravzaprav vprašal, ali morajo nadzorni organi za to, da bi „kraj osrednje uprave“ upravljavca v Uniji šteli za glavno ustanovitev v skladu s točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, zbrati dokaze, da ta „kraj osrednje uprave“ sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter da ima pooblastila za izvajanje teh odločitev.
3. Evropski odbor za varstvo podatkov meni, da je treba na zahtevo francoskega nadzornega organa odgovoriti na naslednji vprašanji:
 - **1. vprašanje:** Ali bi kraj osrednje uprave upravljavca v Uniji moral kot ustanovitev sprejemati odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter imeti pooblastila za njihovo izvajanje, da bi se štel za glavno ustanovitev v skladu s točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov?
 - **2. vprašanje:** Ali se mehanizem „vse na enem mestu“ uporablja le, če obstajajo dokazi, da ena od ustanovitev upravljavca v Uniji (kraj osrednje uprave upravljavca ali ne) sprejema odločitve o namenih in sredstvih v povezavi z zadevnimi dejanji obdelave ter ima pooblastila za izvajanje takih odločitev?

¹ Sklicevanje na „države članice“ v tem mnenju je treba razumeti kot sklicevanje na „države članice EGP“. Sklicevanje na „Unijo“ v tem mnenju je treba razumeti kot sklicevanje na „EGP“.

² To mnenje se torej ne nanaša na uporabo pojma glavne ustanovitve za obdelovalce iz točke b šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

4. Predsednica Evropskega odbora za varstvo podatkov in francoski nadzorni organ sta 11. oktobra 2023 odločila, da je dokumentacija popolna. Istega dne je sekretariat dokumentacijo predal naprej. Predsednica je glede na zapletenost zadeve sklenila podaljšati rok v skladu s tretjim odstavkom 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

1.2 Dopustnost zahteve za mnenje iz drugega odstavka 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov

5. V drugem odstavku 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov je posebej določeno, da lahko kateri koli nadzorni organ zahteva, da katero koli zadevo splošne uporabe ali z učinkom v več kot eni državi članici preuči odbor, ki da mnenje.
6. Evropski odbor za varstvo podatkov meni, da se zahteva, ki mu jo je predložil francoski nadzorni organ, nanaša na uporabo pojma glavne ustanovitve upravljavca iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, kar ima pomembne posledice za praktično uporabo mehanizma „vse na enem mestu“. Zato se ta zahteva nanaša na „zadevo splošne uporabe“ v smislu drugega odstavka 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, saj se nanaša na dosledno razlago meja pristojnosti nadzornih organov, s katero bi se med drugim zagotovila dosledna praksa sodelovanja med nadzornimi organi v skladu s 1. oddelkom VII. poglavja Splošne uredbe o varstvu podatkov.
7. Francoski nadzorni organ je v okviru svoje zahteve za izdajo mnenja med drugim predložil scenarije, s katerimi je prikazal možne različne razlage točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov. Zato Evropski odbor za varstvo podatkov meni, da je zahteva francoskega nadzornega organa obrazložena v skladu s tretjim odstavkom 10. člena Poslovnika Evropskega odbora za varstvo podatkov, saj je dokazal jasno potrebo po dosledni razlagi te določbe v nadzornih organih.
8. V skladu s tretjim odstavkom 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov Evropski odbor za varstvo podatkov ne izda mnenja, če je o zadevi mnenje že izdal³. Evropski odbor za varstvo podatkov še ni odgovoril na vprašanja, ki izhajajo iz zahteve francoskega nadzornega organa. Poleg tega smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov, ki so na voljo, med drugim zlasti smernice „o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca“⁴, ne zagotavljajo posebnih smernic o možnih elementih, ki jih je treba preveriti, da bi se kraj osrednje uprave upravljavca v Uniji štel za glavno ustanovitev v skladu s točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

³ Tretji odstavek 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in četrti odstavek 10. člena Poslovnika Evropskega odbora za varstvo podatkov.

⁴ Smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, sprejete 28. marca 2023 in na voljo v najnovejši različici na naslovu: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_sl.

9. Evropski odbor za varstvo podatkov zato meni, da je zahteva francoskega nadzornega organa dopustna in da je treba vprašanja, ki izhajajo iz te zahteve, analizirati v mnenju, sprejetem v skladu z drugim odstavkom 64. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

2 O VSEBINI ZADEVNE ZAHTEVE

10. Evropski odbor za varstvo podatkov uvodoma opozarja, da je treba pred ugotavljanjem obstoja glavne ustanovitve v Uniji najprej opredeliti obdelavo⁵, ki jo je treba preučiti za namen izvajane dejavnosti, pa tudi upravljavca oziroma skupne upravljavce v zvezi z obdelavo⁶. Poleg tega je treba oceniti, ali in kje ima ta upravljavec ustanovitve⁷ v Uniji, v okviru dejavnosti katerih poteka obdelava osebnih podatkov⁸. Spodnja ocena pojma glavne ustanovitve temelji na predpostavki, da so bili ti elementi že določeni, in ne posega v druge primere, v katerih se lahko uporabi mehanizem „vse na enem mestu“, na primer kadar ima upravljavec ali obdelovalec v Uniji eno samo ustanovitev.
11. Evropski odbor za varstvo podatkov opozarja tudi, da Splošna uredba o varstvu podatkov pri opredelitvi glavne ustanovitve ne dovoljuje „izbiranja najugodnejše ustanovitve“⁹. V skladu z uvodno izjavo 36 bi morala določitev glavne ustanovitve temeljiti na objektivnih merilih in zato ne sme temeljiti na subjektivni opredelitvi.

2.1 O razlagi točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov

12. Prvo vprašanje, ki je bilo predloženo Evropskemu odboru za varstvo podatkov, se nanaša na to, ali bi kraj osrednje uprave upravljavca v Uniji moral kot ustanovitev sprejemati odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter imeti pooblastila za njihovo izvajanje, da bi se štel za glavno ustanovitev v skladu s točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

⁵ Drugi odstavek 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

⁶ Sedmi odstavek 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

⁷ V skladu z uvodno izjavo 22 Splošne uredbe o varstvu podatkov „[U]stanovitev pomeni, da se dejavnosti izvajajo dejansko in učinkovito prek ustaljenih ureditev. Pravna oblika takih ureditev, bodisi prek izpostave bodisi prek podružnice, ki je pravna oseba, v tem pogledu ni odločujoči dejavnik.“ V zvezi s pojmom ustanovitve glej tudi sodbi Sodišča EU v zadevi C-230/14 *Weltimmo* z dne 1. oktobra 2015, ECLI:EU:C:2015:639, točki 29 in 30, ter C-191/15 *Verein für Konsumenteninformation* z dne 28. julija 2016, ECLI:EU:C:2016:612, točka 76.

⁸ Triindvajseti odstavek 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov. Kar zadeva pojem „obdelava v okviru dejavnosti sedeža“, glej tudi sodbi Sodišča EU C-131/12 *Google Spain in Google* z dne 13. maja 2014, ECLI:EU:C:2014:317, točka 52, ter C-230/14 *Weltimmo* z dne 1. oktobra 2015, ECLI:EU:C:2015:639, točka 35.

⁹ Smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, odstavka 37 in 38.

13. Uvodoma je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije pri razlaganju določbe prava EU treba upoštevati ne le besedilo določbe, temveč tudi njen kontekst in cilje zakonodaje, katere del je¹⁰.
14. Kar zadeva **dobesedno razlago zakonske določbe**, Evropski odbor za varstvo podatkov ugotavlja, da točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov sestavljajo trije deli. Najprej je naveden pogoj, da mora imeti upravljavec ustanovitve v več kot eni državi članici Unije (prvi del). Nadalje, ob izpolnitvi tega pogoja sta v drugem in tretjem delu predvideni dve možnosti za to, da se lahko ena od teh ustanovitev šteje za glavno ustanovitev upravljavca. To velja, kadar ustanovitev ustreza upravljavčevemu „kraj[u] [...] osrednje uprave v Uniji“ (drugi del), ali, kadar se „odločitve o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov“ sprejemajo „na drugi ustanovitvi upravljavca“ in „ima ta ustanovitev pooblastila za izvajanje takih odločitev“ (tretji del).
15. Glede prvega dela te določbe je treba upoštevati, da se ocena, opravljena v skladu s točko a šestnajstega člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, nanaša posebej na ustanovitve v Uniji, ki jih ima *upravljavec*, torej telo, ki določa „namene in sredstva obdelave osebnih podatkov“¹¹.
16. V zvezi z drugim delom te določbe Evropski odbor za varstvo podatkov najprej ugotavlja, da se pojem kraja osrednje uprave sicer uporablja tudi drugje v Splošni uredbi o varstvu podatkov¹², vendar ta uredba ne določa nobene opredelitve kraja osrednje uprave upravljavca iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena, niti ne vsebuje sklica na posebno določbo, da bi se določil njegov pomen v okviru uredbe. Ker ni posebnih smernic, bi bilo treba pri razlagi tega pojma upoštevati tudi druge vire prava EU¹³.
17. Glede tega je treba opozoriti, da se pojem kraja osrednje uprave uporablja v kontekstu pravice do ustanavljanja za družbe ali podjetja v skladu s 54. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)¹⁴ in da je dobro uveljavljen pojem v okviru civilnega in gospodarskega prava¹⁵. Sodišče EU je pri razlagi 54. člena PDEU menilo, da kraj osrednje uprave podjetja ustreza „dejanskemu sedežu“ zadevnega podjetja¹⁶ tj. njeni dejanski glavni upravi, od koder se izvajata osrednje upravljanje in

¹⁰ Glej sodbo Sodišča EU v zadevi C-534/20 *Leistriz* z dne 22. junija 2022, ECLI:EU:C:2022:495, točka 18 in tam navedena sodna praksa.

¹¹ Sedmi odstavek 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

¹² Glej točko b šestnajstega odstavka 4. člena in uvodno izjavo 36 Splošne uredbe o varstvu podatkov.

¹³ Glej med drugim sodbo Sodišča EU v zadevi C-617/15 *Hummel Holding* z dne 18. maja 2017, ECLI:EU:C:2017:390, točka 22 in tam navedena sodna praksa.

¹⁴ V skladu s 54. členom PDEU „[d]ružbe ali podjetja, ustanovljena v skladu z zakonodajo posamezne države članice, ki imajo statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Uniji,“ uživajo pravico do ustanavljanja na enak način kot državljani EU.

¹⁵ Glej na primer prvi odstavek 19. člena Uredbe (ES) št. 593/2008 (uredba Rim I); točko b prvega odstavka 60. člena Uredbe (ES) št. 44/2001 in točka b prvega odstavka 63. člena Uredbe Bruselj I (EU) št. 1215/2012.

¹⁶ Glej sodbi Sodišča EU v zadevah C-81/87 *The Queen proti H. M. Treasury in Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.* z dne 27. septembra 1988, EU:C:1988:456, točke 21–25, in C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt* z dne 16. decembra 2008, EU:C:2008:723, točka 105.

nadzor¹⁷. Podobno razlago pojma kraja osrednje uprave je mogoče zaslediti tudi na drugih področjih prava EU¹⁸. Iz tega izhaja, da se osrednja uprava podjetja običajno razume kot kraj, kjer se sprejemajo najpomembnejše odločitve za to podjetje^{19, 20}.

18. Poleg tega so v tretjem delu točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov obravnavani primeri, v katerih se odločitve v zvezi z obdelavo sprejemajo na „drugi ustanovitvi upravljavca v Uniji“, tj. na ustanovitvi, ki se razlikuje od kraja osrednje uprave upravljavca. Zlasti zaradi besede „drugi“ je jasno, da pristop iz Splošne uredbe o varstvu podatkov temelji na predpostavki, da osrednja uprava v Uniji najprej ustreza kraju, kjer se običajno sprejemajo odločitve o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov, in da ima ta osrednja uprava pooblastila za njihovo izvajanje. Zato je treba besedno zvezo „ali, kadar“ v točki a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati kot pogoj, ki ga mora oceniti upravljavec in je predmet pregleda nadzornega(-nih) organa(-nov), preden se določi glavna ustanovitev. Če se te odločitve sprejemajo na *drugi* ustanovitvi upravljavca v Uniji, ki ima pooblastila za njihovo izvajanje, se bo za glavno ustanovitev upravljavca štela ta druga ustanovitev upravljavca.
19. Evropski odbor za varstvo podatkov ugotavlja, da zgornjo razlago točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov potrjuje uvodna izjava 36 uredbe, v skladu s katero bi morala

¹⁷ Glej sodbo Sodišča EU v zadevi C-81/87 *The Queen proti H. M. Treasury in Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.* z dne 27. septembra 1988, EU:C:1988:456, točke 20–25, kjer se izraza „dejanski sedež“ (angl. *real head office*) in „osrednje upravljanje in nadzor“ (angl. *central management and control*) očitno uporabljata kot sopomenki za „kraj osrednje uprave“. Glede tega glej tudi Uredbo (ES) št. 2157/2001, v kateri je izraz *head office* (sedež) iz angleške različice preveden kot „Hauptverwaltung“, „administración central“ ali „administration centrale“ v nemški, španski oziroma francoski različici tega zakonodajnega besedila.

¹⁸ Glej na primer uvodno izjavo 114 Direktive (EU) 2022/2555 (Direktiva NIS 2), v kateri je naveden kraj „kjer se v Uniji po večini sprejemajo odločitve v zvezi z ukrepi za obvladovanje tveganj za kibernetiko varnost“; uvodno izjavo 41 Uredbe (EU) 2022/868 (Akt o upravljanju podatkov), v skladu s katero bi moral glavni sedež ustrezati osrednji upravi ponudnika storitev posredovanja podatkov v Uniji in „pomeniti dejansko in resnično opravljanje upravljalških dejavnosti“, ter uvodno izjavo 123 Uredbe (EU) 2022/2065 (Akt o digitalnih storitvah), v kateri se v zvezi s sedežem po navedeni uredbi navaja kraj, kjer je „glavni ali statutarni sedež, na katerem se izvajajo glavne finančne funkcije in operativni nadzor“ (poudarek dodan). Povezava s krajem osrednje uprave je še jasnejša v francoski in nemški različici.

¹⁹ Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-81/87 *The Queen proti H. M. Treasury in Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.* z dne 7. junija 1988, EU:C:1988:286, točka 4, v katerih je navedeno, da je kraj, kjer se izvajata osrednje upravljanje in nadzor, na splošno razumljen kot kraj, kjer organi družbe sprejemajo odločitve, ki so bistvene za delovanje družbe, ter sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-208/00 *Überseering BV proti Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)* z dne 4. decembra 2001, EU:C:2001:655, opomba 4.

²⁰ Tudi v mednarodnih konvencijah, katerih pogodbenica je EU, se uporablja pojem kraja osrednje uprave, ki je podobno opredeljen kot kraj, kjer se sprejemajo najpomembnejše odločitve v zvezi z delovanjem subjekta. Glej na primer obrazložitev poročilo Konvencije o priznavanju in izvrševanju sodnih odločb v civilnih ali gospodarskih zadevah z dne 2. julija 2019, 107. odstavek, in obrazložitev poročilo Konvencije o sporazumih o izbiri sodišča z dne 30. junija 2005, 120 odstavek.

glavna ustanovitev upravljavca „pomeniti učinkovito in dejansko izvajanje dejavnosti upravljanja, ki glavne odločitve glede namenov in sredstev za obdelavo določajo prek ustaljenih ureditev“.

20. Zato točka a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov ob upoštevanju uvodne izjave 36 potrjuje razlago, da bi bilo treba kraj osrednje uprave upravljavca v Uniji šteti za glavno ustanovitev upravljavca le, če sprejema odločitve o sredstvih in namenih obdelave ter ima pooblastila za izvajanje takih odločitev.
21. To razlago potrjuje tudi **kontekst, v katerem se pojavlja točka a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.**
22. Prvič, Evropski odbor za varstvo podatkov ugotavlja, da je bila v prvotnem predlogu Evropske komisije izrecno predvidena možnost, da ima upravljavec glavno ustanovitev tudi, „če se odločitve glede namenov, pogojev in sredstev obdelave osebnih podatkov ne sprejemajo v Uniji“²¹. Vendar pa je bil ta del določbe v zakonodajnem postopku črtan, ne da bi bil nadomeščen. Razvoj te določbe v zakonodajnem postopku kaže, da je zakonodajalec nameraval omejiti uveljavljanje ugodnosti mehanizma „vse na enem mestu“ na upravljavce, ki sprejemajo odločitve o namenih in sredstvih obdelave v Uniji ter imajo pooblastila za izvajanje takih odločitev.
23. Drugič, Evropski odbor za varstvo podatkov opozarja na spremembe, ki jih je v določbo vnesel Svet in s katerimi je uvedel pojem kraja osrednje uprave upravljavca z namenom, da bi zagotovil „bolj objektivna in pregledna merila“ za določitev glavne ustanovitve upravljavca²². Zato se zdi, da je bilo to merilo vključeno kot izhodišče za pomoč nadzornim organom pri opredelitvi glavne ustanovitve upravljavca, kjer se sprejemajo odločitve. Zdi pa se tudi, da navedeno merilo ni bilo mišljeno kot sredstvo za razširitev področja uporabe pojma glavne ustanovitve iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov (in posledično uporabe mehanizma „vse na enem mestu“), tako da bi zajemalo primere, v katerih pooblastila za sprejemanje odločitev nima glavna ustanovitev²³.
24. To razlago potrjuje tudi **splošni cilj mehanizma „vse na enem mestu“**, katerega namen je bil zlasti zmanjšati pravno negotovost za upravljavce in razdrobljenost uporabe Splošne uredbe o varstvu podatkov v Uniji²⁴. V ta namen mehanizem upravljavcu (ali obdelovalcu), ki deluje v več državah

²¹ Glej trinajsti odstavek 4. člena predloga Komisije za splošno uredbo o varstvu podatkov, 2012/0011/COD. Končno besedilo, ki se po spremembah, ki jih je uvedel Svet, nanaša na osrednjo upravo, je v nasprotju s prvotnim predlogom Komisije, v katerem je navedeno, da glavna ustanovitev „v zvezi z upravljavcem pomeni kraj ustanovitve v Uniji, kjer se sprejemajo glavne odločitve glede namenov, pogojev in sredstev obdelave osebnih podatkov“. Drugi del stavka v predlogu Komisije, s katerim je predvidena glavna ustanovitev, „če se odločitve glede namenov, pogojev in sredstev obdelave osebnih podatkov ne sprejemajo v Uniji“, je bil črtan.

²² Glej med drugim: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (str. 32).

²³ V zvezi s tem je zanimivo, da je Svet, čeprav je več držav članic med zakonodajnim postopkom izrazilo željo po bolj formalnem merilu, ki bi se nanašalo na pridobitev pravne osebnosti upravljavca, izbral prav pojem kraja osrednje uprave. Glej na primer: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (str. 77, opomba 54).

²⁴ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-645/19 *Facebook Ireland e.a.* z dne 13. januarja 2021, ECLI:EU:C:2021:5, točke 75–80.

članicah, omogoča, da za svoje čezmejne dejavnosti, ki vplivajo na več držav članic, izrabi enotno kontaktno točko, tj. vodilni nadzorni organ. Namesto da bi moral upravljavec sodelovati z več lokalnimi nadzornimi organi, mora sodelovati le z vodilnim nadzornim organom, ta pa bo tesno sodeloval z zadevnimi nadzornimi organi, med drugim tudi v skladu s postopkom iz 60. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

25. Glede tega je opredelitev „glavne ustanovitve“ iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena v povezavi s prvim odstavkom 56. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov namenjena prav temu, da se določi, kateri nadzorni organ bi moral delovati kot vodilni nadzorni organ, kar pomeni, da bi bil edini sogovornik upravljavca za čezmejno obdelavo, ki jo navedeni upravljavec izvaja.
26. Po mnenju Evropskega odbora za varstvo podatkov vloga in naloge, zaupane vodilnemu nadzornemu organu, ki je bolj *primus inter pares* in ni edini, ki zagotavlja izvajanje Splošne uredbe o varstvu podatkov v čezmejnih primerih,²⁵ temeljijo na predpostavki, da je ta nadzorni organ (v nasprotju z drugimi zadevnimi nadzornimi organi) blizu ustanovitvi upravljavca, ki dejansko in učinkovito vpliva na zadevno obdelavo²⁶, torej, v primeru upravljavca, konkretni ustanovitvi s pooblastili za sprejemanje odločitev o obdelavi. Ta delitev pristojnosti med vodilnim nadzornim organom in drugimi zadevnimi nadzornimi organi, zaradi katere mora biti vodilni nadzorni organ edini sogovornik upravljavca v zvezi z zadevno čezmejno obdelavo²⁷, kar po potrebi vključuje tudi izvajanje preiskav na njegovi glavni ustanovitvi²⁸, je najprej upravičena zaradi bližine vodilnega nadzornega organa tej ustanovitvi, ki je v najboljšem položaju, da zagotovi odgovore v zvezi z obdelavo, ki se izvaja. Ta bližina zagotavlja tudi, da lahko vodilni nadzorni organ svojo odločitev²⁹, ki po potrebi vključuje popravilne ukrepe v skladu z 58. členom Splošne uredbe o varstvu podatkov, izda neposredno ustanovitvi, ki se lahko odloči za uvedbo sprememb, ki so potrebne za skladnost obdelave, in ima pooblastila za izvajanje teh sprememb.
27. Glede na navedeno Evropski odbor za varstvo podatkov v zvezi s prvim vprašanjem ugotavlja, da se lahko kraj osrednje uprave upravljavca v Uniji šteje za glavno ustanovitev iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov le, če sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov ter ima pooblastila za izvajanje teh odločitev.

²⁵ Glej tudi sklepne pripombe generalnega pravobranilca v zadevi C-645/19 *Facebook Ireland e.a.* z dne 13. januarja 2021, EU:C:2021:5, točka 111.

²⁶ To načelo bližine potrjuje izjema, ki je določena v drugem odstavku 56. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in v skladu s katero ima vodilni nadzorni organ možnost od drugega zadevnega nadzornega organa zahtevati, da obravnava primere, ki se nanašajo zgolj na ustanovitev v državi članici ali znatno vplivajo na posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, v državi članici tega drugega zadevnega nadzornega organa.

²⁷ Šesti odstavek 56. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov.

²⁸ V zvezi s tem glej tretji odstavek 60. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov: možnost takojšnje izvedbe preiskave je potrebna zato, da lahko vodilni nadzorni organ izpolni svojo obveznost in brez odlašanja predloži osnutek sklepa.

²⁹ V tej nacionalni odločitvi se povzema rezultat dela vseh zadevnih nadzornih organov v okviru postopka sodelovanja.

28. To vodi do drugega vprašanja, ki je bilo predloženo Evropskemu odboru za varstvo podatkov, o tem, ali se ureditev „vse na enem mestu“ lahko uporablja le, če obstajajo dokazi, da ena od ustanovitev upravljavca v Uniji sprejema odločitve o namenih in sredstvih zadevne obdelave ter ima pooblastila za njihovo izvajanje.
29. Glede tega iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da se lahko kraj osrednje uprave upravljavca v Uniji šteje za glavno ustanovitev le, če sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter ima pooblastila za izvajanje teh odločitev. Poleg tega se drugi del točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov uporablja le, če je drugi subjekt, ki sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter ima pooblastila za izvajanje takih odločitev, ustanovitev upravljavca, ki se nahaja v Uniji.
30. V skladu s tem Evropski odbor za varstvo podatkov meni, da če **ni dokazov**, da ima pooblastilo za odločanje o namenih in sredstvih za posamezno obdelavo (ter pooblastilo za izvajanje teh odločitev) kraj osrednje uprave v Uniji ali „druga ustanovitev upravljavca v Uniji“, tj. če je njegov nosilec zunaj Unije, potem **ni glavne ustanovitve** v smislu točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov za to obdelavo. Zato se v tem primeru mehanizem „vse na enem mestu“ ne bi smel uporabljati³⁰.

2.2 O praktičnih vidikih opredelitve „glavne ustanovitve“ v Uniji iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov

31. V zgornjem oddelku so odgovori na abstraktno postavljena pravna vprašanja, koristno pa je tudi pojasniti, kako bi morali nadzorni organi točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov uporabljati v praksi, da se zagotovi njena enotna uporaba. Kot je navedeno v 10. odstavku, se področje uporabe tega mnenja nanaša na primer, povezan z glavno ustanovitvijo iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, brez poseganja v druge primere, v katerih se lahko uporabi mehanizem „vse na enem mestu“.
32. Glede tega Evropski odbor za varstvo podatkov najprej vnovič poudarja, da dokazno breme v zvezi s krajem, kjer se sprejemajo zadevne odločitve o obdelavi in kjer obstajajo pooblastila za izvajanje takih odločitev v Uniji, na koncu nosijo upravljavci³¹. Na podlagi načela odgovornosti in dolžnosti sodelovanja z nadzornimi organi iz 31. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov bi morali upravljavci, ki nameravajo organe obvestiti o svoji glavni ustanovitvi v skladu s točko a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, torej navesti, ali je posamezna ustanovitev kraj njihove osrednje uprave v Uniji, ki sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter ima pooblastila za izvajanje teh odločitev, ali pa to velja za drugo njihovo ustanovitev v Uniji, ki bi jo bilo treba torej šteti

³⁰ To ne vpliva na druge primere, v katerih se lahko uporablja mehanizem „vse na enem mestu“, kot je edina ustanovitev upravljavca ali obdelovalca.

³¹ Glej Smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, odstavka 24 in 37; Mnenje št. 8/2019 o pristojnosti nadzornega organa v primeru spremembe okoliščin v zvezi z glavnim ali edinim sedežem, odstavek 26.

za glavno ustanovitev³². V tem kontekstu so za izvedbo ocene³³, ki upravljavcu omogoča, da dokaže svojo trditve, lahko pomembni različni elementi, kot so učinkovite evidence o dejanjih obdelave iz 30. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in izjava o varstvu osebnih podatkov³⁴.

33. Vendar pa Evropski odbor za varstvo podatkov opozarja, da take trditve upravljavca pregledajo nacionalni nadzorni organi. Z drugimi besedami, pristojni nadzorni organi lahko še vedno izpodbijajo analizo upravljavca (in se z njo ne strinjajo) na podlagi objektivne preučitve zadevnih dejstev in po potrebi zahtevajo dodatne informacije^{35, 36}. V zvezi s tem lahko nadzorni organi uporabijo svoja pooblastila iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, da navežejo stik z ustrežno ustanovitvijo upravljavca, ali se po potrebi zanesejo na medsebojno pomoč iz 61. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, da pridobijo potrebne informacije s pomočjo drugega nadzornega organa³⁷.
34. Kot je navedeno v prejšnjem oddelku, je določitev sedeža osrednjega upravljanja v Uniji (na primer regionalni sedež) izhodišče, ki nadzornim organom pomaga ugotoviti, kje se sprejemajo odločitve o namenih in sredstvih obdelave ter kje obstajajo pooblastila za izvajanje takih odločitev v Uniji. Vendar pa bodo morali nadzorni organi, če se dokaže, da ima upravljavec kraj osrednje uprave v Uniji, še vedno oceniti kraj, kjer se sprejemajo odločitve o namenih in sredstvih posamezne obdelave ter kjer obstajajo pooblastila za izvajanje teh odločitev, tudi v zvezi s klavzulo „ali, kadar“. Nadzorni organi bi se morali skupaj dogovoriti o primerni stopnji podrobnosti ocene glede na konkretni primer.
35. Kadar nadzorni organi ugotovijo, da je upravljavec predložil zadostne ali nezadostne informacije za preveritev obstoja glavne ustanovitve v smislu točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov, bi bilo treba to oceno in ugotovitev v duhu prvega odstavka 60. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov ter z namenom zagotovitve hitrega odgovora o zadevi deliti z vsemi drugimi zadevnimi nadzornimi organi³⁸. Če je upravljavec predložil zadostne informacije in so zadevni nadzorni organi potrdili njegovo trditve v zvezi z opredelitvijo glavne ustanovitve, lahko ugotovljeni vodilni

³² Glej smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, odstavek 21.

³³ Smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, odstavek 37.

³⁴ Glej tudi smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, odstavek 25.

³⁵ Glej smernice Evropskega odbora za varstvo podatkov 8/2022 o opredelitvi vodilnega nadzornega organa upravljavca ali obdelovalca, odstavek 37.

³⁶ Poleg tega je treba upoštevati, da na podlagi prvega odstavka 55. člena v povezavi s prvim odstavkom 56. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov vsak nadzorni organ ohrani možnost, da od upravljavca zahteva informacije, če se vprašanje ne nanaša na čezmejno obdelavo ali še ni ugotovljeno, da poteka čezmejna obdelava.

³⁷ Glede tega glej interni dokument Evropskega odbora za varstvo podatkov 6/2020 o predhodnih korakih za obravnavo pritožbe: dopustnost in preverjanje pritožb, sprejet 15. decembra 2020.

³⁸ V ta namen je bil vzpostavljen poseben delovni tok v informacijskem sistemu za notranji trg, ki ga uporabljajo organi za varstvo podatkov za sodelovanje na podlagi Splošne uredbe o varstvu podatkov.

nadzorni organ to glavno ustanovitev obvesti o ugotovitvah³⁹. Če zadevni nadzorni organi trditev ovržejo⁴⁰, pa bi moral nadzorni organ, ki je pristojen za zbiranje dokazov, navezati stik z zadevno ustanovitvijo in jo obvestiti o tej ugotovitvi. Poleg tega bi ga moral obvestiti o praktičnih posledicah, tudi če ni bil potrjen noben vodilni nadzorni organ, in sicer o tem, da ni mogoče uporabiti ureditve „vse na enem mestu“ in da je zato vsak nadzorni organ še naprej pristojen za sprejemanje posameznih ukrepov, kot je ustrezno.

36. Končno, če zadevni nadzorni organi ne dosežejo soglasja v zvezi z ugotovitvami kljub nadaljnjim izmenjavam v duhu sodelovanja, lahko nadzorni organi v skladu s 63. členom Splošne uredbe o varstvu podatkov zadevo predložijo Evropskemu odboru za varstvo podatkov. To je mogoče storiti v primeru nasprotujočih si stališč o tem, kateri od zadevnih nadzornih organov je pristojen za glavno ustanovitev na podlagi postopka iz točke b prvega odstavka 65. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov ali, če nesoglasje izvira iz različnih razlag abstraktnega temeljnega pravnega vprašanja, na podlagi postopka iz drugega odstavka 64. člena uredbe.

3 SKLEPNE UGOTOVITVE

37. Evropski odbor za varstvo podatkov na podlagi zahteve francoskega nadzornega organa za izdajo mnenja in na podlagi zgornje analize v zvezi z razlago točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne o varstvu podatkov ugotavlja naslednje:

1) „kraj osrednje uprave“ upravljavca v Uniji se lahko šteje za glavno ustanovitev iz točke a šestnajstega odstavka 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov le, če sprejema odločitve o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov ter ima pooblastila za izvajanje teh odločitev;

2) mehanizem „vse na enem mestu“ se lahko uporablja le, če obstajajo dokazi, da ena od upravljavčevih ustanovitev v Uniji sprejema odločitve o namenih in sredstvih zadevnih dejanj obdelave ter ima pooblastila za izvajanje takih odločitev.

Za Evropski odbor za varstvo podatkov

Predsednica

(Anu Talus)

³⁹ To ne izključuje morebitnih nadaljnjih obvestil nadzornega(-nih) organa(-nov), ki je (so) prvotno preiskoval(-i) upravljavca, če se razlikuje(-jo) od potrjenega vodilnega nadzornega organa.

⁴⁰ To je možno, če so zadevni nadzorni organi ugotovili, da ni glavne ustanovitve ali pa da ima to vlogo druga ustanovitev v Uniji.