

Advies van de EDPB (artikel 64)



Advies 04/2024 over het begrip “hoofdvestiging van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie” in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG

Vastgesteld op 13 februari 2024

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

Samenvatting

De Franse toezichhoudende autoriteit heeft het Europees Comité voor gegevensbescherming verzocht advies uit te brengen over het begrip “hoofdvestiging van een verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG, en over de criteria voor de toepassing van het één-loketmechanisme, met name wat betreft het begrip “de plaats waar zijn [d.w.z. de verwerkingsverantwoordelijke] centrale administratie in de Unie is gelegen” (hierna “plaats van de centrale administratie” genoemd).

Het Comité concludeert in dit advies dat de “plaats van de centrale administratie” van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG kan worden beschouwd, als die vestiging de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens neemt en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren.

Voorts is de EDPB van oordeel dat het één-loketmechanisme alleen van toepassing kan zijn als er bewijs is dat een van de vestigingen in de Unie van de verwerkingsverantwoordelijke de beslissingen neemt over de doelstellingen van en de middelen voor de desbetreffende verwerking en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren. Wanneer de beslissingen over de doelstellingen en middelen en de bevoegdheid om dergelijke besluiten te laten uitvoeren, buiten de Unie worden genomen respectievelijk uitgeoefend, moet er derhalve geen sprake van hoofdvestiging zijn in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG, en moet het één-loketmechanisme niet van toepassing zijn.

Daarnaast verduidelijkt het Comité hoe de toezichhoudende autoriteiten artikel 4, lid 16, punt a), AVG in de praktijk moeten toepassen om de consistente toepassing ervan te waarborgen. Het Comité herhaalt met name dat de bewijslast met betrekking tot de plaats waar de relevante verwerkingsbeslissingen worden genomen en waar de bevoegdheid wordt uitgeoefend om dergelijke beslissingen in de Unie uit te voeren, uiteindelijk op de verwerkingsverantwoordelijken rust, en dat zij verplicht zijn samen te werken met de toezichhoudende autoriteiten.

Tot slot verduidelijkt het Comité dat de toezichhoudende autoriteiten de mogelijkheid behouden om de vordering van de verwerkingsverantwoordelijke aan te vechten op basis van een objectief onderzoek van de relevante feiten en zo nodig om nadere informatie te verzoeken. Voor dit onderzoek herinnert het Comité eraan dat de toezichhoudende autoriteiten verplicht zijn om samen te werken en dat zij daarom gezamenlijk tot overeenstemming moeten komen over de mate van gedetailleerdheid die passend is, afhankelijk van het concrete geval. Met name het vaststellen van een plaats van centraal bestuur in de Unie (bv. een regionaal hoofdkantoor) is een uitgangspunt dat de toezichhoudende autoriteiten helpt te bepalen waar de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking mogelijk worden genomen en of zij bevoegd zijn om deze beslissingen uit te voeren. De toezichhoudende autoriteiten zullen echter nog steeds moeten beoordelen waar de beslissingen over de doelstellingen en middelen worden genomen en waar de bevoegdheid wordt uitgeoefend om dergelijke beslissingen in de Unie uit te voeren, alvorens die vestiging (of een andere vestiging in de Unie) als hoofdvestiging aan te merken.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	3
1.1	Overzicht van de feiten	3
1.2	Ontvankelijkheid van een verzoek om een advies uit hoofde van artikel 64, lid 2, AVG	4
2	OVER DE GEGRONDHEID VAN HET SPECIFIEKE VERZOEK.....	5
2.1	Over de interpretatie van artikel 4, lid 16, punt a), AVG	5
2.2	Over de praktische overwegingen voor het bepalen van een “hoofdvestiging” in de Unie in de zin van 4, lid 16, punt a), AVG	11
3	CONCLUSIES	13

Het Europees Comité voor gegevensbescherming

Gezien artikel 63 en artikel 64, lid 2, van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna “AVG” genoemd),

Gezien de EER-overeenkomst en met name bijlage XI en Protocol nr. 37, zoals gewijzigd bij Besluit nr. 154/2018 van het Gemengd Comité van de EER van 6 juli 2018¹,

Gezien de artikelen 10 en 22 van zijn reglement van orde,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

1 INLEIDING

1.1 Overzicht van de feiten

1. Op 10 oktober 2023 heeft de Franse toezichthoudende autoriteit het Europees Comité voor gegevensbescherming (hierna “het EDPB” of “het Comité” genoemd) verzocht advies uit te brengen over het begrip “hoofdvestiging van een verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG en over de criteria voor de toepassing van het één-loketmechanisme.
2. De Franse toezichthoudende autoriteit wees in haar verzoek specifiek op verschillende mogelijke interpretaties van de definitie van “hoofdvestiging” van de verwerkingsverantwoordelijke² in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG. In wezen heeft de Franse toezichthoudende autoriteit het Comité gevraagd of, om de “plaats van de centrale administratie” van de verwerkingsverantwoordelijke in de Unie als hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, lid a), AVG te kunnen beschouwen, de toezichthoudende autoriteiten bewijs moeten verzamelen dat deze “plaats van de centrale administratie” de beslissingen neemt over de doelstellingen en de middelen van de verwerking en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren.
3. Het Comité is van oordeel dat, om het verzoek van de Franse toezichthoudende autoriteit te kunnen beantwoorden, de volgende vragen moeten worden beantwoord:
 - Vraag 1: Kan de “plaats van de centrale administratie in de Unie” van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG worden aangemerkt, als deze vestiging de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens neemt en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren?

¹ Met “lidstaten” worden in dit advies “lidstaten van de EER” bedoeld. Met “de Unie” wordt in dit advies “de EER” bedoeld.

² Dit advies heeft derhalve geen betrekking op de toepassing van het begrip hoofdvestiging voor verwerkers in de zin van artikel 4, lid 16, punt b), AVG.

- Vraag 2: Is het één-loketmechanisme alleen van toepassing als er bewijs is dat een van de vestigingen in de Unie van de verwerkingsverantwoordelijke de beslissingen neemt over de doelstellingen van en de middelen in verband met de betrokken verwerkingen en gemachtigd is om deze besluiten te laten uitvoeren?

4. De voorzitter van het Comité en de Franse toezichthoudende autoriteit hebben het dossier op 11 oktober 2023 als volledig aangemerkt. Op dezelfde datum is het dossier door het secretariaat verstuurd. Gezien de complexiteit van de aangelegenheid besloot de voorzitter de termijn te verlengen, overeenkomstig artikel 64, lid 3, AVG.

1.2 Ontvankelijkheid van een verzoek om een advies uit hoofde van artikel 64, lid 2, AVG

5. Artikel 64, lid 2, AVG bepaalt met name dat een toezichthoudende autoriteit, de voorzitter van het Comité of de Commissie elk kunnen verzoeken dat aangelegenheden van algemene strekking of met rechtsgevolgen in meer dan één lidstaat worden onderzocht door het Comité teneinde advies te verkrijgen.
6. De EDPB is van oordeel dat het verzoek waarnaar de Franse toezichthoudende autoriteit verwijst, betrekking heeft op de toepassing van het begrip “hoofdvestiging van de verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG, wat belangrijke gevolgen heeft voor de praktische toepassing van het één-loketmechanisme. Dit verzoek betreft derhalve een “aangelegenheid van algemene strekking” in de zin van artikel 64, lid 2, AVG, aangezien het betrekking heeft op de consistente interpretatie van de grenzen van de bevoegdheden van toezichthoudende autoriteiten om onder meer te zorgen voor een consistente samenwerking tussen toezichthoudende autoriteiten overeenkomstig hoofdstuk VII, afdeling 1, AVG.
7. In het kader van haar verzoek om een advies heeft de Franse toezichthoudende autoriteit onder meer scenario’s verstrekt waaruit verschillende mogelijke interpretaties van artikel 4, lid 16, punt a), AVG blijken. Daarom is de EDPB van oordeel dat het verzoek van de Franse toezichthoudende autoriteit met redenen is omkleed, overeenkomstig artikel 10, lid 3, van het reglement van orde van het EDPB, aangezien de Franse toezichthoudende autoriteit heeft aangetoond dat er duidelijk behoefte is aan een consistente interpretatie van deze bepaling door de toezichthoudende autoriteiten.
8. Overeenkomstig artikel 64, lid 3, AVG mag het EDPB geen advies uitbrengen indien het daarover reeds een advies heeft uitgebracht³. Het EDPB heeft nog geen antwoorden gegeven op de vragen die voortvloeien uit het verzoek van de Franse toezichthoudende autoriteit. Voorts bevatten de beschikbare EDPB-richtsnoeren, waaronder met name de richtsnoeren voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker⁴, geen specifieke aanwijzingen voor mogelijke elementen die moeten worden geverifieerd opdat de plaats

³ Artikel 64, lid 3, AVG en artikel 10, lid 4, van het reglement van orde van het EDPB.

⁴ EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, vastgesteld op 28 maart 2023, laatste versie beschikbaar op: https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_nl

van de centrale administratie van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie kan worden aangemerkt als een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG.

9. Om deze redenen is het Comité van oordeel dat het verzoek van de Franse toezichhoudende autoriteit ontvankelijk is en dat de vragen die voortvloeien uit dat verzoek, moeten worden onderzocht in een advies dat overeenkomstig artikel 64, lid 2, AVG wordt vastgesteld.

2 OVER DE GEGRONDHEID VAN HET SPECIFIEKE VERZOEK

10. Om te beginnen herinnert de EDPB eraan dat, voordat het bestaan van een hoofdvestiging in de Unie wordt vastgesteld, eerst moet worden vastgesteld welke verwerking⁵ moet worden onderzocht voor de ondernomen actie, alsook bij wie de (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijkheid berust⁶. Daarnaast moet worden beoordeeld of en waar deze verwerkingsverantwoordelijke vestigingen⁷ in de Unie heeft in het kader van de activiteiten waarvan de verwerking plaatsvindt⁸. De onderstaande beoordeling van het begrip “hoofdvestiging” is gebaseerd op de veronderstelling dat deze elementen reeds zijn vastgesteld, en doet geen afbreuk aan andere gevallen waarin het één-loketmechanisme van toepassing kan zijn, zoals wanneer er in de Unie één enkele vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker is.
11. Het Comité herinnert er ook aan dat de AVG “forumshoppen” niet toestaat bij het bepalen van de hoofdvestiging⁹. Volgens overweging 36 moet de hoofdvestiging worden bepaald op grond van objectieve criteria; dit kan dus niet op basis van een subjectieve aanwijzing.

2.1 Over de interpretatie van artikel 4, lid 16, punt a), AVG

12. De eerste vraag die aan het Comité is voorgelegd, is of “plaats van de centrale administratie in de Unie” van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG worden aangemerkt, als deze vestiging de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens neemt en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren.

⁵ Artikel 4, lid 2, AVG.

⁶ Artikel 4, lid 7, AVG.

⁷ In overweging 22 AVG staat: “Vestiging veronderstelt het effectief en daadwerkelijk uitoefenen van activiteiten via bestendige verhoudingen. De rechtsvorm van dergelijke verhoudingen, of het nu gaat om een bijkantoor of om een dochteronderneming met rechtspersoonlijkheid, is daarbij niet doorslaggevend.” Zie voor het begrip “vestiging” ook arrest van 1 oktober 2015, *Weltimmo*, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, punten 29-30, arrest van 28 juli 2016, *Verein für Konsumenteninformation*, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, punt 76.

⁸ Artikel 4, lid 23, AVG. Wat het begrip “verwerking in het kader van de activiteiten van een vestiging” betreft, zie ook het arrest van 13 mei 2014, *Google Spain en Google*, C-131/12, ECLI: EU: C: 2014: 317, punt 52; arrest van 1 oktober 2015, *Weltimmo*, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, punt 35.

⁹ EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichhoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, punten 37 en 38.

13. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de wetgeving waarvan zij deel uitmaakt¹⁰.
14. Wat betreft de **letterlijke lezing van de wettelijke bepaling** merkt het Comité op dat artikel 4, lid 16, punt a), AVG in drie delen uiteenvalt. In de eerste plaats is er de voorwaarde dat een verwerkingsverantwoordelijke vestigingen in meer dan één lidstaat in de Unie moet hebben (eerste deel). Indien aan deze voorwaarde wordt voldaan, voorzien het tweede en het derde deel bovendien in twee mogelijke gevallen waarin een van deze vestigingen als hoofdvestiging van de verwerkingsverantwoordelijke kan worden aangemerkt. Dit is het geval wanneer de vestiging overeenkomt met *“de plaats waar [...] [de] centrale administratie [van de verwerkingsverantwoordelijke] in de Unie is gelegen”* (tweede deel), *“tenzij de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens worden genomen in een andere vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke die zich eveneens in de Unie bevindt, en die tevens gemachtigd is die beslissingen uit te voeren”* (derde deel).
15. Wat het eerste deel van deze bepaling betreft, zij erop gewezen dat de beoordeling op grond van artikel 4, lid 16, lid a), AVG specifiek betrekking heeft op vestigingen in de Unie van een *verwerkingsverantwoordelijke*, en dus van het orgaan, dat *“de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens” neemt*¹¹.
16. Met betrekking tot het tweede deel van deze bepaling merkt het Comité ten eerste op dat, hoewel het begrip “plaats van de centrale administratie” vaker in de AVG wordt gebruikt¹², deze verordening geen definitie geeft van de plaats van de centrale administratie van de verwerkingsverantwoordelijke op grond van artikel 4, lid 16, punt a), AVG, noch verwijst naar een specifieke bepaling om de betekenis ervan in de AVG vast te stellen. Bij gebrek aan specifieke aanwijzingen moet daarom bij de uitlegging van dit begrip rekening worden gehouden met andere bronnen van het EU-recht¹³.
17. In dit verband zij opgemerkt dat het begrip “plaats van de centrale administratie” wordt gebruikt in de context van de vrijheid van vestiging voor vennootschappen op grond van artikel 54 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)¹⁴, en een gevestigd begrip is in de context van het burgerlijk en handelsrecht¹⁵. In het bijzonder is de plaats van de centrale administratie

¹⁰ Zie arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2022, *Leistritz*, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, punt 18 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹¹ Artikel 4, lid 7, AVG.

¹² Zie artikel 4, lid 16, punt b), artikel 47 en overweging 36 AVG.

¹³ Zie o.a. arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2017, *Hummel Holding*, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, punt 22, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁴ Op grond van artikel 54 VWEU genieten “vennootschappen welke in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en welke hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Unie hebben” de vrijheid van vestiging op dezelfde wijze als onderdanen van EU-lidstaten.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 593/2008 (Rome I); artikel 60, lid 1, punt b), van Verordening (EG) nr. 44/2001 (Brussel), artikel 63, lid 1, punt b), van Verordening (EU) nr. 1215/2012 (Brussel I).

van een vennootschap bij de uitlegging van artikel 54 VWEU door het Hof beschouwd als overeenkomend met de “werkelijke zetel” van deze onderneming¹⁶, dat wil zeggen haar feitelijke hoofdkantoor van waaruit het hoofdbestuur en de controle worden uitgeoefend¹⁷. Een soortgelijke uitlegging van het begrip “plaats van de centrale administratie” is ook te vinden op andere gebieden van het EU-recht¹⁸. Uit het voorgaande volgt dat de centrale administratie van een vennootschap gewoonlijk wordt opgevat als de plaats waar de belangrijkste beslissingen voor deze vennootschap worden genomen^{19,20}.

18. Daarnaast heeft het derde deel van artikel 4, lid 16, punt a), AVG betrekking op situaties waarin beslissingen in verband met de verwerking worden genomen in “een andere vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke die zich eveneens in de Unie bevindt”, d.w.z. een andere vestiging dan de plaats van de centrale administratie van de verwerkingsverantwoordelijke. Het gebruik van het woord “andere” maakt met name duidelijk dat volgens de AVG de centrale administratie in de Unie in eerste instantie overeenkomt met de plaats waar in het algemeen beslissingen over de doelstellingen

¹⁶ Zie arrest van 27 september 1988, *The Queen tegen H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, zaak C-81/87, EU:C:1988:456, punten 21-25, en arrest van 16 december 2008, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, C-210/06, EU:C:2008:723, punt 105.

¹⁷ Zie het arrest van 27 september 1988, *The Queen tegen H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, zaak C-81/87, ECLI:EU:C:1988:456, punten 20-25, waarin de termen “feitelijk hoofdkantoor” en “centrale bestuurszetel” als synoniemen lijken te worden gebruikt voor “hoofdbestuur” (“place of central administration”). Zie in dit verband ook Verordening (EG) nr. 2157/2001, waarin de Engelse term “head office” (hoofdbestuur) in de Duitse, Spaanse en Franse versie van deze wetgevingstekst versie wordt vertaald als “Hauptverwaltung”, “administración central” en “administration centrale”.

¹⁸ Zie bv. overweging 114 van Richtlijn (EU) 2022/2555 (NIS 2), waarin wordt verwezen naar “waar de besluiten met betrekking tot de risicobeheersmaatregelen op het gebied van cyberbeveiliging hoofdzakelijk worden genomen in de Unie”; Volgens overweging 41 van Verordening (EU) 2022/868 (datagovernanceverordening) moet de hoofdvestiging overeenkomen met de centrale administratie van een aanbieder van databemiddelingsdiensten in de Unie en moeten “in die hoofdvestiging [...] daadwerkelijk managementactiviteiten worden verricht”; Overweging 123 van Verordening (EU) 2022/2065 (digitaal dienstenverordening), waarin in de context van de hoofdvestiging in het kader van deze verordening wordt verwezen naar de plaats waar de aanbieder zijn “hoofdkantoor of wettelijke zetel heeft en waar de belangrijkste financiële functies en operationele controle worden uitgeoefend” (onderstreping toegevoegd). Het verband met de plaats van de centrale administratie is nog duidelijker in de Franse en de Duitse versie.

¹⁹ Zie ook de conclusie van de advocaat-generaal van 7 juni 1988, *The Queen tegen H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, zaak C-81/87, EU:C:1988: 286, punt 4, waarin erop wordt gewezen dat “de centrale bestuurszetel” in het algemeen “zich daar bevindt waar de organen van de vennootschap de beslissingen nemen die voor haar activiteiten van wezenlijk belang zijn”; Conclusie van de advocaat-generaal van 4 december 2001, *Überseering BV tegen Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, zaak C-208/00, EU:C:2001:655, voetnoot 4.

²⁰ In internationale verdragen waarbij de EU partij is, wordt het begrip “plaats van de centrale administratie” in vergelijkbare zin gebruikt, als de plaats waar de belangrijkste beslissingen over de werking van de entiteit worden genomen. Zie bijvoorbeeld: het toelichtend rapport bij het Verdrag van 2 juli 2019 betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen in burgerlijke en handelszaken, punt 107, en het toelichtend verdrag bij het Verdrag van 30 juni 2005 inzake bedingen van forumkeuze, punt 120.

van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens worden genomen en dat deze centrale administratie gemachtigd is om deze uit te voeren. Daarom moet de term “tenzij” in artikel 4, lid 16, punt a), AVG worden uitgelegd als een voorwaarde die door de verwerkingsverantwoordelijke moet worden beoordeeld en die onderworpen is aan de toetsing door de toezichthoudende autoriteit(en), voordat de hoofdvestiging wordt bepaald, omdat als deze beslissingen worden genomen in een andere vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke in de Unie die bevoegd is om ze uit te voeren, deze andere vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke als de hoofdvestiging zal worden beschouwd.

19. Het Comité merkt op dat de bovenstaande lezing van artikel 4, lid 16, punt a), AVG wordt ondersteund door overweging 36 AVG, waarin staat dat de hoofdvestiging van een verwerkingsverantwoordelijke de plaats moet zijn waar “*effectief en daadwerkelijk*” beheersactiviteiten worden uitgevoerd “*met het oog op het nemen van de kernbesluiten over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking via bestendige verhoudingen*”.
20. Artikel 4, lid 16, punt a), AVG, zoals toegelicht in overweging 36, biedt derhalve steun voor de uitlegging dat de plaats van de centrale administratie van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als de hoofdvestiging van de verwerkingsverantwoordelijke mag worden beschouwd als de beslissingen over de middelen en doelstellingen van de verwerking daar worden genomen en de bevoegdheid om dergelijke beslissingen uit te voeren, daar wordt uitgeoefend.
21. Deze uitlegging vindt bovendien steun in de **context waarin artikel 4, lid 16, punt a), AVG figureert**.
22. Ten eerste merkt de EDPB op dat het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie uitdrukkelijk voorzag in de mogelijkheid dat een verwerkingsverantwoordelijke een hoofdvestiging zou hebben, ook “*wanneer in de Unie geen besluiten over het doel van of de voorwaarden en middelen voor de verwerking van persoonsgegevens worden genomen*”²¹. Dit deel van de bepaling werd echter tijdens het wetgevingsproces zonder vervanging geschrapt. Uit de ontwikkeling van deze bepaling tijdens het wetgevingsproces blijkt dat de wetgever de toepassing van het één-loketmechanisme heeft willen beperken tot verwerkingsverantwoordelijken die beslissingen nemen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking in de Unie en gemachtigd zijn om dergelijke beslissingen uit te voeren.

²¹ Zie artikel 4, lid 13, van het voorstel van de Commissie voor een algemene verordening gegevensbescherming, 2012/0011/COD. De uiteindelijke formulering waarin naar de centrale administratie wordt verwezen, na de door de Raad aangebrachte wijzigingen, staat in contrast met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, waarin wordt gesteld dat onder “belangrijkste vestiging” wordt verstaan “*met betrekking tot de voor de verwerking verantwoordelijke de plaats van vestiging van de voor de verwerking verantwoordelijke in de Unie waar de voornaamste besluiten over het doel van en de voorwaarden en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens worden genomen*”. Een tweede deel van de zin van het Commissievoorstel, dat voorziet in een belangrijkste vestiging “*indien in de Unie geen besluiten worden genomen over de doeleinden, de voorwaarden en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens*” is geschrapt.

23. Ten tweede neemt de EDPB nota van de wijzigingen die de Raad in deze bepaling heeft aangebracht, waarbij het begrip “plaats van de centrale administratie” van de verwerkingsverantwoordelijke” is ingevoerd om te voorzien in objectievere en transparantere criteria voor het bepalen van de hoofdvestiging van de verwerkingsverantwoordelijke²². Dit criterium lijkt daarom als uitgangspunt te zijn opgenomen om toezichthoudende autoriteiten te helpen bij het identificeren van de hoofdvestiging van de verwerkingsverantwoordelijke waar de beslissingen worden genomen. Het lijkt echter niet bedoeld te zijn om het toepassingsgebied van het begrip “hoofdvestiging” in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG (en daarmee de toepassing van het één-loketmechanisme) uit te breiden tot gevallen waarin de beslissingsbevoegdheid niet bij de hoofdvestiging berust²³.
24. Deze uitlegging vindt ook steun in de **algemene doelstelling van het één-loketmechanisme**, dat in de eerste plaats tot doel had de rechtsonzekerheid voor verwerkingsverantwoordelijken en de fragmentatie van de toepassing van de AVG in de Unie te verminderen²⁴. Daartoe stelt dit mechanisme een verwerkingsverantwoordelijke (of verwerker) die in verschillende lidstaten actief is, in staat gebruik te maken van één enkel contactpunt, de leidende toezichthoudende autoriteit, voor zijn grensoverschrijdende activiteiten die betrekking hebben op meerdere lidstaten. In plaats van dat de verwerkingsverantwoordelijke moet samenwerken met verschillende lokale toezichthoudende autoriteiten, hoeft deze alleen contact op te nemen met de leidende toezichthoudende autoriteit, die nauw zal samenwerken met de betrokken toezichthoudende autoriteiten, overeenkomstig onder meer de procedure van artikel 60 AVG.
25. In dit verband is de definitie van “hoofdvestiging” in artikel 4, lid 16, punt a), AVG, gelezen in samenhang met artikel 56, lid 1, AVG, juist bedoeld om te bepalen welke toezichthoudende autoriteit moet optreden als leidende toezichthoudende autoriteit, en dus ook als enige gesprekspartner van de verwerkingsverantwoordelijke voor de grensoverschrijdende verwerking door die verwerkingsverantwoordelijke.
26. De rol en de taken die aan de leidende toezichthoudende autoriteit zijn toevertrouwd als “veeleer een primus inter pares” en het feit dat deze “niet de enige handhaver van de AVG is in grensoverschrijdende situaties”²⁵ veronderstellen volgens het Comité dat deze toezichthoudende autoriteit (in tegenstelling tot de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten) zich in de nabijheid bevindt van de vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke die een reële en effectieve

²² Zie onder meer: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (blz. 32).

²³ Overigens zij erop gewezen dat hoewel verscheidene lidstaten tijdens het wetgevingsproces verklaarden liever een meer formeel criterium te willen en verwezen naar de opnemings van de verwerkingsverantwoordelijke, het begrip “plaats van de centrale administratie” specifiek door de Raad is gekozen. Zie bijvoorbeeld: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (blz. 77, voetnoot 54).

²⁴ Conclusie van de advocaat-generaal van 13 januari 2021, *Facebook Ireland e.a.*, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, punten 75-80.

²⁵ Conclusie van de advocaat-generaal van 13 januari 2021, *Facebook Ireland e.a.*, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, punten 111.

invloed uitoefent op de verwerking in kwestie²⁶, d.w.z., in het geval van de verwerkingsverantwoordelijke, de specifieke vestiging met beslissingsbevoegdheid over de verwerking. Deze bevoegdheidsverdeling tussen de leidende toezichthoudende autoriteit en de andere betrokken toezichthoudende autoriteit(en)²⁷, die vereist dat de leidende toezichthoudende autoriteit de enige gesprekspartner is van de verwerkingsverantwoordelijke voor de grensoverschrijdende verwerking in kwestie, ook, indien nodig, door onderzoeken in haar hoofdvestiging te verrichten²⁸, wordt in de eerste plaats gerechtvaardigd door het feit dat de leidende toezichthoudende autoriteit zich in de nabijheid bevindt van die vestiging, die het best in staat is om vragen te beantwoorden over de uitgevoerde verwerking. Deze nabijheid garandeert ook dat de leidende toezichthoudende autoriteit haar beslissing²⁹, zo nodig met inbegrip van corrigerende maatregelen uit hoofde van artikel 58 AVG, rechtstreeks kan richten tot de vestiging die kan beslissen de wijzigingen aan te brengen die nodig zijn om de verwerking met de regels in overeenstemming te brengen en die gemachtigd is om deze wijzigingen uit te voeren.

27. In het licht van het voorgaande concludeert het Comité met betrekking tot de eerste vraag dat de “plaats van de centrale administratie” van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG kan worden beschouwd, als die vestiging de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens neemt en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren.
28. Dit leidt tot de tweede vraag die aan het EDPB is voorgelegd, namelijk of het één-loketmechanisme alleen van toepassing kan zijn als er bewijs is dat een van de vestigingen in de Unie van de verwerkingsverantwoordelijke de beslissingen neemt over de doelstellingen van en de middelen voor de desbetreffende verwerking en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren.
29. Uit het antwoord op de eerste vraag volgt dat de “plaats van de centrale administratie” van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als een hoofdvestiging kan worden beschouwd, als die vestiging de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking neemt en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren. Bovendien is het tweede deel van artikel 4, lid 16, punt a), AVG alleen van toepassing indien de andere entiteit die de beslissingen neemt over de doeleinden van en de middelen voor de verwerking en gemachtigd is om dergelijke beslissingen uit te voeren, een vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke *in de Unie* is.

²⁶ Dit nabijheidsbeginsel wordt ondersteund door de uitzondering van artikel 56, lid 2, AVG, die de leidende toezichthoudende autoriteit de mogelijkheid biedt om een andere betrokken toezichthoudende autoriteit te verzoeken zaken te behandelen die alleen verband houdt met een vestiging in de lidstaat of alleen wezenlijke gevolgen heeft voor betrokkenen in de lidstaat van de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten.

²⁷ Artikel 56, lid 6, AVG.

²⁸ Zie in dit verband artikel 60, lid 3, AVG: de mogelijkheid om snel een onderzoek uit te voeren is noodzakelijk om de leidende toezichthoudende autoriteit in staat te stellen haar verplichtingen na te komen om onverwijld een ontwerpbesluit in te dienen.

²⁹ Met dit nationale besluit wordt uitvoering gegeven aan het resultaat van de werkzaamheden van alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in het kader van de samenwerkingsprocedure.

30. Het Comité is dan ook van mening dat wanneer er **geen bewijs** is dat de beslissingsbevoegdheid over de doelstellingen en middelen voor een specifieke verwerking (alook de bevoegdheid om deze beslissingen uit te voeren) bij de plaats van de centrale administratie in de Unie of bij “een andere vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke in de Unie” berust, d.w.z. indien deze buiten de Unie berust, er voor die verwerking **geen hoofdvestiging** is in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG. Daarom kan in dat geval het één-loketmechanisme niet van toepassing zijn³⁰.

2.2 Over de praktische overwegingen voor het bepalen van een “hoofdvestiging” in de Unie in de zin van 4, lid 16, punt a), AVG

31. Hoewel in het bovenstaande deel de juridische vragen in abstracto worden beantwoord, blijft het nuttig te verduidelijken hoe de toezichthoudende autoriteiten artikel 4, lid 16, punt a), AVG in de praktijk moeten toepassen om de uniforme toepassing ervan te waarborgen. Zoals reeds vermeld in punt 10, heeft dit advies betrekking op het geval waarin sprake is van een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG en laat het andere gevallen waarin het één-loketmechanisme van toepassing kan zijn onverlet.
32. Het Comité herhaalt in dit verband dat de bewijslast met betrekking tot de plaats waar de relevante verwerkingsbeslissingen worden genomen en waar de bevoegdheid wordt uitgeoefend om dergelijke beslissingen in de Unie uit te voeren, uiteindelijk op de verwerkingsverantwoordelijken rust³¹. Op basis van het verantwoordingsbeginsel en hun verplichting om samen te werken met toezichthoudende autoriteiten uit hoofde van artikel 31 AVG, moeten verwerkingsverantwoordelijken die voornemens zijn hun hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG aan de autoriteiten op te geven, daarom specificeren of een bepaalde vestiging de plaats van de centrale administratie van de verwerkingsverantwoordelijke in de Unie vormt die beslissingen neemt over de doelstellingen en de middelen van de verwerking en die gemachtigd is om die besluiten uit te voeren, dan wel of dit geldt voor een andere vestiging in de Unie van de verwerkingsverantwoordelijke, in welk geval laatstgenoemde als de hoofdvestiging moet worden beschouwd³². In dit verband kunnen verschillende elementen, zoals het register van de verwerkingsactiviteiten van artikel 30 AVG en het

³⁰ Dit laat andere gevallen waarin het één-loketmechanisme van toepassing kan zijn onverlet, zoals dat waarin een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker één enkele vestiging heeft.

³¹ Zie EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, punten 24 en 37; EDPB, Advies nr. 8/2019 over de competentie van de toezichthoudende autoriteit in het geval van een wijziging in de omstandigheden betreffende de hoofdvestiging of de enige vestiging, punt 26.

³² Zie EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, punt 21.

privacybeleid, relevant zijn voor de beoordeling³³ die de verwerkingsverantwoordelijke in staat stelt zijn bewering te staven³⁴.

33. Het Comité herinnert er echter aan dat deze beweringen van de verwerkingsverantwoordelijke onderworpen zijn aan toetsing door de nationale toezichthoudende autoriteiten. Met andere woorden, de bevoegde toezichthoudende autoriteiten behouden de mogelijkheid om de analyse van de verwerkingsverantwoordelijke aan te vechten (en te betwisten) op basis van een objectief onderzoek van de relevante feiten, waarbij zij zo nodig om nadere informatie verzoeken³⁵³⁶. In dit verband kunnen de toezichthoudende autoriteiten gebruikmaken van hun bevoegdheden uit hoofde van artikel 58, lid 1, punt a), AVG om contact op te nemen met een relevante vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke of, indien nodig, een beroep doen op wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG om met de bijstand van een andere toezichthoudende autoriteit de nodige informatie te verkrijgen³⁷.
34. Zoals opgemerkt in vorige onderdeel, is het bepalen van een plaats van centraal bestuur in de Unie (bv. een regionaal hoofdkantoor) een uitgangspunt dat de toezichthoudende autoriteiten helpt te bepalen waar de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking mogelijk worden genomen en waar de bevoegdheid om deze beslissingen uit te voeren wordt uitgeoefend. Indien echter wordt aangetoond dat de verwerkingsverantwoordelijke een plaats van de centrale administratie in de Unie heeft, zullen de toezichthoudende autoriteiten nog steeds moeten beoordelen waar de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de specifieke verwerking worden genomen en waar de bevoegdheid wordt uitgeoefend om deze beslissingen uit te voeren, onder meer met betrekking tot de “tenzij”-clausule. De toezichthoudende autoriteiten moeten het er afhankelijk van het concrete geval over eens worden welke mate van gedetailleerdheid passend is voor deze beoordeling.
35. Wanneer de toezichthoudende autoriteiten concluderen dat de verwerkingsverantwoordelijke voldoende of onvoldoende informatie heeft verstrekt om het bestaan van een hoofdvestiging overeenkomstig artikel 4, lid 16, punt a), AVG vast te stellen, moeten deze beoordeling en conclusie met alle andere betrokken toezichthoudende autoriteiten worden gedeeld in de geest van artikel 60, lid 1, AVG en om ervoor te zorgen dat er in een vroeg stadium overeenstemming over het onderwerp

³³ EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, punt 37.

³⁴ Zie EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, punt 25.

³⁵ Zie EDPB, Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, punt 37.

³⁶ Voorts moet worden opgemerkt dat elke toezichthoudende autoriteit op basis van artikel 55, lid 1, AVG, gelezen in samenhang met artikel 56, lid 1, AVG, de mogelijkheid behoudt om de verwerkingsverantwoordelijke om informatie te verzoeken indien de kwestie geen grensoverschrijdende verwerking betreft of nog niet is vastgesteld dat er grensoverschrijdende verwerking plaatsvindt.

³⁷ Zie in dit verband Internal EDPB Document 6/2020 on preliminary steps to handle a complaint: admissibility and vetting of complaints, vastgesteld op 15 december 2020.

wordt bereikt³⁸. Indien de verwerkingsverantwoordelijke voldoende informatie heeft verstrekt en zijn bewering met betrekking tot de bepaling van de hoofdvestiging door de betrokken toezichthoudende autoriteiten werd bevestigd, kan de gevestigde leidende toezichthoudende autoriteit deze hoofdvestiging in kennis stellen van de bereikte conclusies³⁹. Indien de bewering echter door de betrokken toezichthoudende autoriteiten werd weerlegd⁴⁰, moet de toezichthoudende autoriteit die met het verzamelen van bewijsmateriaal is belast, contact opnemen met de betrokken vestiging en haar van deze conclusie in kennis stellen. Voorts moet zij die vestiging de praktische gevolgen ervan meedelen, ook indien er geen leidende toezichthoudende autoriteit is bevestigd, dat het één-loketsysteem niet van toepassing is en dat een toezichthoudende autoriteit derhalve bevoegd blijft om in voorkomend geval individuele maatregelen te nemen.

36. Ten slotte kunnen de toezichthoudende autoriteiten, indien er geen consensus is over de conclusies van de betrokken toezichthoudende autoriteiten, ondanks verdere uitwisselingen in een geest van samenwerking, de aangelegenheid krachtens artikel 63 AVG naar het Comité verwijzen. Dit kan gebeuren in geval van tegenstrijdige standpunten over welke van de betrokken toezichthoudende autoriteiten bevoegd is voor de hoofdvestiging via de procedure van artikel 65, lid 1, punt b), AVG of, indien de onenigheid het gevolg is van verschillende uitleggingen van een abstracte onderliggende rechtsvraag, via de procedure van artikel 64, lid 2, AVG.

3 CONCLUSIES

37. Op basis van het verzoek om advies van de Franse toezichthoudende autoriteit en op basis van bovenstaande analyse concludeert het Comité met betrekking tot de uitlegging van artikel 4, lid 16, punt a), AVG dat:

1) de “plaats van de centrale administratie” van een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie alleen als een hoofdvestiging in de zin van artikel 4, lid 16, punt a), AVG kan worden beschouwd, als die vestiging de beslissingen over de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens neemt en gemachtigd is om deze beslissingen uit te voeren.

2) het één-loketmechanisme alleen van toepassing kan zijn als er bewijs is dat een van de vestigingen in de Unie van de verwerkingsverantwoordelijke de beslissingen neemt over de doelstellingen van en de middelen voor de desbetreffende verwerking en gemachtigd is om zulke beslissingen uit te voeren.

Voor het Europees Comité voor gegevensbescherming

De voorzitter

³⁸ Daartoe is een specifieke stroom gecreëerd in het Informatiesysteem interne markt (IT), waarvan de gegevensbeschermingsautoriteiten gebruikmaken om samen te werken in het kader van de AVG.

³⁹ Dit sluit niet uit dat de toezichthoudende autoriteit(en) waardoor de verwerkingsverantwoordelijke oorspronkelijk werd onderzocht, een vervolgmiddel doet/doen, indien het niet de bevestigde leidende toezichthoudende autoriteit betreft.

⁴⁰ Dit zou het geval kunnen zijn doordat de betrokken toezichthoudende autoriteiten hebben geconcludeerd dat er geen hoofdvestiging dan wel dat een andere vestiging in de Unie deze rol speelt.

(Anu Talus)