

Parecer do Comité (artigo 64.º)



Parecer 04/2024 sobre o conceito de estabelecimento principal de um responsável pelo tratamento na União nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD

Adotado em 13 de fevereiro de 2024

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

Resumo

A autoridade de controlo francesa solicitou ao Comité Europeu para a Proteção de Dados que emitisse um parecer sobre o conceito de estabelecimento principal de um responsável pelo tratamento nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD e sobre os critérios para a aplicação do mecanismo de balcão único, em especial no que diz respeito ao conceito de «local da administração central» do responsável pelo tratamento na União.

O Comité conclui no presente parecer que o «local da administração central» de um responsável pelo tratamento na União só pode ser considerado um estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD se tomar as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais e tiver competência para mandar executar essas decisões.

Além disso, o Comité considera que o mecanismo de balcão único só pode ser aplicado se existirem provas de que um dos estabelecimentos do responsável pelo tratamento na União toma as decisões sobre as finalidades e os meios para as operações de tratamento em causa e tem competência para mandar executar essas decisões. Por conseguinte, quando as decisões sobre as finalidades e os meios e a competência para mandar executar tais decisões são exercidos fora da União, não deverá existir um estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD e o mecanismo de balcão único não deverá ser aplicado.

O Comité clarifica ainda a forma como as autoridades de controlo devem aplicar na prática o artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, a fim de assegurar a sua aplicação coerente. Em especial, o Comité reitera que o ónus da prova em relação ao local onde as decisões de tratamento em causa são tomadas e onde existe a competência para executar tais decisões na União recai, em última análise, sobre os responsáveis pelo tratamento e que estes têm uma obrigação de cooperar com as autoridades de controlo.

Por último, o Comité esclarece que as autoridades de controlo mantêm a capacidade de contestar a alegação do responsável pelo tratamento com base num exame objetivo dos factos pertinentes, solicitando informações adicionais, sempre que necessário. Para este exame, o Comité recorda a obrigação das autoridades de controlo de cooperarem e que, por conseguinte, devem acordar conjuntamente o nível de pormenor adequado, em função do caso concreto. Em especial, a determinação de um local da administração central na União (por exemplo, sede regional) constitui um ponto de partida para ajudar as autoridades de controlo a identificar onde são eventualmente tomadas as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e exercida a competência para mandar executar essas decisões. No entanto, continuará a ser necessário que as autoridades de controlo avaliem o local onde as decisões sobre as finalidades e os meios são tomadas e onde existe a competência para executar tais decisões na União antes de qualificarem esse estabelecimento (ou qualquer outro estabelecimento na União) de estabelecimento principal.

Índice

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Resumo dos factos	3
1.2	Admissibilidade do pedido de parecer nos termos do artigo 64.º, n.º 2, do RGPD ...	4
2	QUANTO AO MÉRITO DO PEDIDO ESPECÍFICO	5
2.1	Quanto à interpretação do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD.....	5
2.2	Quanto às considerações práticas para a identificação de um «estabelecimento principal» na União nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD.....	11
3	CONCLUSÕES.....	13

O Comité Europeu para a Proteção de Dados,

Tendo em conta o artigo 63.º e o artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (a seguir designado por «RGPD»),

Tendo em conta o Acordo EEE, nomeadamente o anexo XI e o Protocolo n.º 37, com a redação que lhe foi dada pela Decisão n.º 154/2018 do Comité Misto do EEE, de 6 de julho de 2018¹,

Tendo em conta os artigos 10.º e 22.º do seu Regulamento Interno,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

1 INTRODUÇÃO

1.1 Resumo dos factos

1. Em 10 de outubro de 2023, a autoridade de controlo francesa (a seguir designada por «AC FR») solicitou ao Comité Europeu para a Proteção de Dados (a seguir designado por «CEPD» ou «Comité») que emitisse um parecer sobre o conceito de estabelecimento principal de um responsável pelo tratamento nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD e sobre os critérios para a aplicação do mecanismo de balcão único.
2. A AC FR salientou especificamente, no seu pedido, possíveis interpretações diferentes da definição de «estabelecimento principal» do responsável pelo tratamento² nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD. Em substância, a AC FR perguntou ao Comité se, a fim de considerar o «local da administração central» do responsável pelo tratamento na União como um estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, é necessário que as autoridades de controlo (a seguir designadas por «AC») recolham provas de que este «local da administração central» (a seguir designado por «LdAC») toma as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e tem competência para mandar executar essas decisões.
3. O Comité considera que, para dar uma resposta ao pedido da AC FR, é necessário responder às seguintes questões:
 - Pergunta 1: Para que o «local da administração central na União» de um responsável pelo tratamento seja qualificado de estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, deve esse estabelecimento tomar decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e ter competência para as mandar executar?

¹ As referências a «Estados-Membros» no presente parecer devem ser entendidas como referências a «Estados do EEE». As referências à «União» no presente parecer devem ser entendidas como referências ao «EEE».

² Por conseguinte, o presente parecer não diz respeito à aplicação do conceito de estabelecimento principal aos subcontratantes nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea b), do RGPD.

- Pergunta 2: O mecanismo de balcão único só é aplicável se existirem provas de que um dos estabelecimentos do responsável pelo tratamento na União (o «local da administração central» do responsável pelo tratamento ou não) toma as decisões sobre as finalidades e os meios relativos às operações de tratamento em causa e tem competência para mandar executar tais decisões?
4. A presidente do Comité e a AC FR consideraram o processo completo em 11 de outubro de 2023. Na mesma data, o processo foi transmitido pelo secretariado. A presidente, tendo em conta a complexidade do assunto, decidiu prorrogar o prazo em conformidade com o artigo 64.º, n.º 3, do RGPD.

1.2 Admissibilidade do pedido de parecer nos termos do artigo 64.º, n.º 2, do RGPD

5. O artigo 64.º, n.º 2, do RGPD dispõe que, nomeadamente, as autoridades de controlo podem solicitar que o Comité analise qualquer assunto de aplicação geral ou que produza efeitos em mais do que um Estado-Membro, com vista a obter um parecer.
6. O Comité considera que o pedido submetido pela AC FR diz respeito à aplicação do conceito de estabelecimento principal do responsável pelo tratamento nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, que tem consequências importantes para a aplicação prática do mecanismo de balcão único. Por conseguinte, este pedido diz respeito a um «assunto de aplicação geral», na aceção do artigo 64.º, n.º 2, do RGPD, uma vez que está relacionado com a interpretação coerente dos limites das competências das AC para assegurar, nomeadamente, uma prática coerente de cooperação entre as AC em conformidade com o capítulo VII, secção 1, do RGPD.
7. No âmbito do seu pedido de parecer, a AC FR apresentou, designadamente, cenários que demonstram possíveis interpretações diferentes do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD. Por conseguinte, o Comité considera que o pedido da AC FR é fundamentado em conformidade com o artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Interno do CEPD, uma vez que a AC FR demonstrou a necessidade clara de uma interpretação coerente desta disposição entre as AC.
8. Nos termos do artigo 64.º, n.º 3, do RGPD, o CEPD não emite um parecer quando já antes tenha emitido um parecer sobre o mesmo assunto³. O CEPD ainda não respondeu às questões decorrentes do pedido da AC FR. Além disso, as orientações do CEPD disponíveis, incluindo, em especial, as «Orientações sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante»⁴, não fornecem indicações específicas sobre os possíveis

³ Artigo 64.º, n.º 3, do RGPD e artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento Interno do CEPD.

⁴ Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, adotadas em 28 de março de 2023, disponíveis na sua versão mais recente em: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_pt.

elementos a verificar para que o LdAC de um responsável pelo tratamento na União seja qualificado de estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD.

9. Por estas razões, o Comité considera que o pedido da AC FR é admissível e que as questões decorrentes do pedido da AC FR devem ser analisadas num parecer adotado nos termos do artigo 64.º, n.º 2, do RGPD.

2 QUANTO AO MÉRITO DO PEDIDO ESPECÍFICO

10. A título de observação preliminar, o Comité recorda que, antes de identificar a existência de um estabelecimento principal na União, é necessário, em primeiro lugar, identificar o tratamento⁵ que deve ser examinado para efeitos da ação prosseguida, bem como o(s) responsável(eis) (conjuntos) pelo tratamento⁶. Além disso, é necessário avaliar se e onde esse responsável pelo tratamento tem estabelecimentos⁷ na União no contexto das atividades em que o tratamento ocorre⁸. A avaliação que se segue sobre o conceito de estabelecimento principal baseia-se no pressuposto de que estes elementos já foram determinados e não prejudica outros casos em que o mecanismo de balcão único possa ser aplicado, como quando existe um estabelecimento único na União de um responsável pelo tratamento ou subcontratante.
11. O Comité recorda igualmente que o RGPD não permite a busca do foro mais favorável na identificação do estabelecimento principal⁹. Em conformidade com o considerando 36, a determinação do estabelecimento principal deve basear-se em critérios objetivos e, portanto, não pode basear-se numa designação subjetiva.

2.1 Quanto à interpretação do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD

12. A primeira questão submetida ao Comité diz respeito à questão de saber se, para que o «local da administração central na União» (a seguir designado por «LdAC») de um responsável pelo tratamento seja qualificado de estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD,

⁵ Artigo 4.º, ponto 2, do RGPD.

⁶ Artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.

⁷ Em conformidade com o considerando 22 do RGPD, «[o] estabelecimento pressupõe o exercício efetivo e real de uma atividade com base numa instalação estável. A forma jurídica de tal estabelecimento, quer se trate de uma sucursal quer de uma filial com personalidade jurídica, não é fator determinante nesse contexto». Relativamente ao conceito de estabelecimento, ver também acórdão de 1 de outubro de 2015, Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, n.ºs 29 e 30, e acórdão de 28 de julho de 2016, Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, n.º 76.

⁸ Artigo 4.º, ponto 23, do RGPD. No que diz respeito ao conceito de «tratamento de dados efetuado no contexto das atividades de um estabelecimento», ver também acórdão de 13 de maio de 2014, Google Spain e Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, n.º 52; acórdão de 1 de outubro de 2015, Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, n.º 35.

⁹ Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, n.ºs 37 e 38.

este estabelecimento deve tomar decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e ter competência para as mandar executar.

13. A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do TJUE, para a interpretação de uma disposição do direito da União, importa ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos da regulamentação de que faz parte¹⁰.
14. Tendo em conta a **leitura literal da disposição jurídica**, o Comité observa que o artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD se divide em três partes. Existe, em primeiro lugar, a condição segundo a qual um responsável pelo tratamento deve ter estabelecimentos em vários Estados-Membros da União (primeira parte). Além disso, se esta condição se verificar, a segunda e terceira partes preveem duas possibilidades em que um desses estabelecimentos pode ser qualificado de estabelecimento principal do responsável pelo tratamento. É o que acontece quando o estabelecimento corresponde ao «local onde se encontra a [...] administração central na União» do responsável pelo tratamento (segunda parte), a menos que «[o] outro estabelecimento do responsável pelo tratamento na União» tome «as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais» e «tenha competência para mandar executar tais decisões» (terceira parte).
15. No que diz respeito à primeira parte desta disposição, importa observar que a avaliação efetuada nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD diz especificamente respeito aos estabelecimentos na União de um *responsável pelo tratamento* e, desse modo, do organismo que determina «as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais»¹¹.
16. No que diz respeito à segunda parte desta disposição, o Comité observa, em primeiro lugar, que, embora o conceito de LdAC seja utilizado noutros casos no RGPD¹², este regulamento não contém nenhuma definição de LdAC do responsável pelo tratamento nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, nem remete para uma disposição específica para efeitos da determinação do seu sentido no RGPD. Por conseguinte, na falta de orientações específicas, devem ser tidas em conta outras fontes do direito da União na interpretação deste termo¹³.
17. A este respeito, há que observar que o conceito de LdAC é utilizado no contexto da liberdade de estabelecimento das sociedades nos termos do artigo 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado por «TFUE»)¹⁴ e é um conceito assente no âmbito do direito civil

¹⁰ V. Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de junho de 2022, Leistritz, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, n.º 18 e jurisprudência nele referida.

¹¹ Artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.

¹² V. artigo 4.º, ponto 16, alínea b), do RGPD e considerando 36 do RGPD.

¹³ V., nomeadamente, Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de maio de 2017, Hummel Holding, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, n.º 22 e jurisprudência nele referida.

¹⁴ Nos termos do artigo 54.º do TFUE, «[a]s sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na União» gozam da liberdade de estabelecimento de forma equiparada às pessoas singulares, nacionais dos Estados-Membros.

e comercial¹⁵. Em especial, ao interpretar o artigo 54.º do TFUE, o LdAC de uma sociedade foi considerado pelo Tribunal de Justiça como correspondendo à «sede efetiva» desta sociedade¹⁶, ou seja, à sua sede real onde se situa a sede da sua administração¹⁷. Uma interpretação semelhante do conceito de LdAC também pode ser encontrada noutros domínios do direito da União¹⁸. Resulta do que precede que a administração central de uma sociedade é geralmente entendida como o local onde são tomadas as decisões mais importantes para esta sociedade^{19 20}.

18. Além disso, a terceira parte do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD aborda situações em que as decisões relativas ao tratamento são tomadas «noutro estabelecimento do responsável pelo tratamento na União», ou seja, num estabelecimento diferente do LdAC do responsável pelo tratamento. Em especial, a utilização do termo «noutro» clarifica que a abordagem adotada no RGPD parte do pressuposto de que a administração central na União corresponde, em primeiro lugar, ao

¹⁵ V., por exemplo, artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 593/2008 (Roma I); artigo 60.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 44/2001 (Regulamento Bruxelas) e artigo 63.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1215/2012 (Regulamento Bruxelas I).

¹⁶ V. Acórdão do Tribunal de 27 de setembro de 1988, A Rainha/H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., C-81/87, ECLI:EU:C:1988:456, n.ºs 21 a 25, e Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de dezembro de 2008, Cartesio Oktató és Szolgáltató bt, C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, n.º 105.

¹⁷ V. Acórdão do Tribunal de 27 de setembro de 1988, A Rainha/H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., C-81/87, ECLI:EU:C:1988:456, n.ºs 20 a 25, em que os termos «sede real» e «sede da sua administração» parecem ser utilizados como sinónimos para fazer referência ao «local da administração central». V. também, a este respeito: Regulamento (CE) n.º 2157/2001, em que o termo «head office», na versão em língua inglesa, é traduzido por «Hauptverwaltung», «administración central» e «administration centrale» nas versões em língua alemã, espanhola e francesa deste texto legislativo.

¹⁸ V., por exemplo, considerando 114 da Diretiva (UE) 2022/2555 (Diretiva SRI 2), que se refere ao local «onde as decisões relacionadas com as medidas de gestão dos riscos de cibersegurança são predominantemente tomadas na União»; considerando 41 do Regulamento (UE) 2022/868 (Regulamento Governação de Dados), em que o estabelecimento principal deve corresponder à administração central do prestador de serviços de intermediação de dados na União e «pressupor o exercício efetivo e real de atividades de gestão»; considerando 123 do Regulamento (UE) 2022/2065 (Regulamento dos Serviços Digitais), que refere, no contexto do estabelecimento principal ao abrigo deste regulamento, o local onde se encontram situados os «serviços centrais ou a sede social onde são exercidas as principais funções financeiras e o controlo operacional» (sublinhado nosso). A ligação ao LdAC é ainda mais clara nas versões em língua francesa e alemã.

¹⁹ V. também Conclusões do AG apresentadas em 7 de junho de 1988, A Rainha/H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., C-81/87, ECLI:EU:C:1988:286, n.º 4, em que se refere ao facto de o local da «sede da administração central» ser geralmente entendido como o lugar «em que os órgãos da sociedade tomam as decisões essenciais para as atividades da mesma»; Conclusões do AG apresentadas em 4 de dezembro de 2001, Überseering BV/Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), C-208/00, ECLI:EU:C:2001:655, nota de rodapé 4.

²⁰ As convenções internacionais em que a UE é parte utilizam também o conceito de LdAC, qualificando-o de forma semelhante como o local onde são tomadas as decisões mais importantes relativas ao funcionamento da entidade. V., por exemplo: relatório explicativo da Convenção de 2 de julho de 2019 relativa ao Reconhecimento e à Execução de Decisões Estrangeiras em Matéria Civil e Comercial, n.º 107, e relatório explicativo da Convenção de 30 de junho de 2005 sobre os Acordos de Eleição do Foro, n.º 120.

local onde, em geral, são tomadas as decisões relativas às finalidades e aos meios de tratamento dos dados pessoais e que esta administração central tem competência para as mandar executar. Por conseguinte, a expressão «a menos que», que figura no artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, deve ser interpretada como uma condição a avaliar pelo responsável pelo tratamento e está sujeita ao exame da(s) AC(s), antes da determinação do estabelecimento principal, uma vez que, no caso de essas decisões serem tomadas *noutro* estabelecimento do responsável pelo tratamento na União que tem competência para as mandar executar, este outro estabelecimento do responsável pelo tratamento será considerado o estabelecimento principal.

19. O Comité observa que a leitura acima referida do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD é apoiada pelo considerando 36 do RGPD, segundo o qual o estabelecimento principal de um responsável pelo tratamento deverá «pressupor o exercício efetivo e real de atividades de gestão que determinem as decisões principais quanto às finalidades e aos meios de tratamento mediante instalações estáveis».
20. Por conseguinte, o artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, conforme explicitado pelo considerando 36, corrobora a interpretação segundo a qual o LdAC de um responsável pelo tratamento na União só deve ser considerado o estabelecimento principal do responsável pelo tratamento se tomar as decisões sobre os meios e as finalidades de tratamento e tiver competência para mandar executar tais decisões.
21. Esta interpretação é, além disso, sustentada pelo **contexto em que se insere o artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD**.
22. Em primeiro lugar, o Comité observa que a proposta inicial da Comissão Europeia previa expressamente a possibilidade de um responsável pelo tratamento ter um estabelecimento principal mesmo «se não forem adotadas quaisquer decisões relativas às finalidades, condições e meios na União»²¹. No entanto, esta parte da disposição foi suprimida durante o processo legislativo sem ter sido substituída. A evolução desta disposição durante o processo legislativo indica que o legislador pretendeu limitar a aplicação do benefício do mecanismo de balcão único aos responsáveis pelo tratamento que tomam as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento na União e têm competência para mandar executar tais decisões.
23. Em segundo lugar, o Comité regista as alterações efetuadas a esta disposição pelo Conselho, que introduziu o conceito de LdAC do responsável pelo tratamento com a intenção de estabelecer «critérios mais objetivos e transparentes» para determinar o estabelecimento principal do

²¹ Ver artigo 4.º, ponto 13, da proposta de regulamento geral sobre a proteção de dados da Comissão, 2012/0011/COD. A redação final relativa à administração central, na sequência das alterações introduzidas pelo Conselho, difere da proposta inicial da Comissão, que estabelece que se entende por «estabelecimento principal», «no que se refere ao responsável pelo tratamento, o local do seu estabelecimento na União onde são adotadas as principais decisões quanto às finalidades, condições e meios para o tratamento de dados pessoais». Uma segunda parte da frase da proposta da Comissão, que prevê um estabelecimento principal «se não forem adotadas quaisquer decisões relativas às finalidades, condições e meios na União», foi suprimida.

responsável pelo tratamento²². Por conseguinte, este critério parece ter sido incluído como ponto de partida para ajudar as AC a identificar o estabelecimento principal do responsável pelo tratamento onde as decisões são tomadas. No entanto, não parece ter sido previsto como uma forma de ampliar o alcance do conceito de estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD (e, desse modo, a aplicação do mecanismo de balcão único), alargando-o de forma a incluir os casos em que o poder de decisão não é atribuído ao estabelecimento principal²³.

24. Esta interpretação é igualmente corroborada pelo **objetivo geral do mecanismo de balcão único**, que se destinava principalmente a reduzir a insegurança jurídica para os responsáveis pelo tratamento e a fragmentação da aplicação do RGPD na União²⁴. Para o efeito, este mecanismo permite que um responsável pelo tratamento (ou subcontratante) que exerça a sua atividade em vários Estados-Membros beneficie de um ponto de contacto único, a autoridade de controlo principal (a seguir designada por «ACP»), para as suas atividades transfronteiriças que afetem vários Estados-Membros. Em vez de o responsável pelo tratamento ter de interagir com várias autoridades de controlo locais, só tem de interagir com a ACP, que cooperará estreitamente com as autoridades de controlo interessadas, em conformidade, nomeadamente, com o procedimento previsto no artigo 60.º do RGPD.
25. Neste contexto, a definição de «estabelecimento principal», que figura no artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, lida em conjugação com o artigo 56.º, n.º 1, do RGPD, destina-se precisamente a determinar qual a AC que deve agir como ACP, o que inclui ser o único interlocutor do responsável pelo tratamento para o tratamento transfronteiriço por ele efetuado.
26. Segundo o Comité, o papel e as funções confiados à ACP como sendo «antes um *primus inter pares*» e não «a única a aplicar o RGPD em situações transfronteiriças»²⁵ pressupõem a proximidade desta AC (ao contrário das outras autoridades de controlo interessadas ou «ACI») em relação ao estabelecimento do responsável pelo tratamento que exerce uma influência real e efetiva no tratamento em questão²⁶, ou seja, no caso do responsável pelo tratamento, o estabelecimento específico com poder de decisão sobre o tratamento. Esta repartição de competências entre a ACP e a(s) outra(s) ACI, que exige que a ACP seja o único interlocutor do responsável pelo tratamento no

²² V., nomeadamente: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (p. 32).

²³ A este respeito, é interessante observar que, embora vários Estados-Membros tenham manifestado, durante o processo legislativo, uma preferência por um critério mais formal, fazendo referência à constituição do responsável pelo tratamento, o conceito de LdAC foi especificamente escolhido pelo Conselho. V., por exemplo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (p. 77, nota de rodapé 54).

²⁴ Conclusões do AG apresentadas em 13 de janeiro de 2021, Facebook Ireland e o., C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, n.ºs 75 a 80.

²⁵ V. também Conclusões do AG apresentadas em 13 de janeiro de 2021, Facebook Ireland e o., C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, n.º 111.

²⁶ Este princípio da proximidade é apoiado pela exceção prevista no artigo 56.º, n.º 2, do RGPD, que confere à ACP a possibilidade de solicitar a outra ACI que trate de casos relacionados apenas com um estabelecimento no Estado-Membro ou que afetem substancialmente titulares de dados no Estado-Membro dessa outra ACI.

tratamento transfronteiriço em causa²⁷, incluindo, se necessário, através da realização de investigações no seu estabelecimento principal²⁸, justifica-se principalmente pela proximidade da ACP em relação a esse estabelecimento, que está em melhores condições para fornecer respostas relativas ao tratamento efetuado. Esta proximidade garante igualmente que a ACP pode emitir a sua decisão²⁹, incluindo, se necessário, medidas corretivas ao abrigo do artigo 58.º do RGPD, diretamente ao estabelecimento que pode decidir introduzir as alterações necessárias para tornar o tratamento conforme e tem competência para mandar aplicar essas alterações.

27. Tendo em conta o que precede, no que diz respeito à primeira questão, o CEPD conclui que o LdAC de um responsável pelo tratamento na União só pode ser considerado um estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD se tomar as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais e tiver competência para mandar executar essas decisões.
28. Tal conduz à segunda questão submetida ao Comité, sobre a questão de saber se o balcão único só pode ser aplicado se existirem provas de que um dos estabelecimentos do responsável pelo tratamento na União toma as decisões sobre as finalidades e os meios para o tratamento em causa e tem competência para as mandar executar.
29. A este respeito, decorre da resposta à primeira questão que o LdAC de um responsável pelo tratamento na União só pode ser qualificado de estabelecimento principal se tomar as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e tiver competência para mandar executar essas decisões. Além disso, a segunda parte do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD só é aplicável se a outra entidade que toma as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e que tem competência para mandar executar tais decisões for um estabelecimento do responsável pelo tratamento situado *na União*.
30. Consequentemente, o Comité considera que, quando **não existam provas** de que o poder de decisão sobre as finalidades e os meios de um tratamento específico (bem como a competência para mandar executar essas decisões) seja atribuído ao LdAC na União ou a «[o]utro estabelecimento do responsável pelo tratamento na União», ou seja, se se situar fora da União, **não existe um estabelecimento principal** nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD para esse tratamento. Por conseguinte, nesse caso, o mecanismo de balcão único não deve ser aplicado³⁰.

²⁷ Artigo 56.º, n.º 6, do RGPD.

²⁸ V., a este respeito, artigo 60.º, n.º 3, do RGPD: a rápida possibilidade de conduzir uma investigação é necessária para que a ACP cumpra as suas obrigações de enviar um projeto de decisão sem demora.

²⁹ Esta decisão nacional aplica o resultado do trabalho de todas as ACI no âmbito do procedimento de cooperação.

³⁰ Tal não prejudica outros casos em que se possa aplicar o mecanismo de balcão único, como um estabelecimento único de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante.

2.2 Quanto às considerações práticas para a identificação de um «estabelecimento principal» na União nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD

31. Embora a secção anterior responda às questões jurídicas suscitadas em abstrato, continua a ser útil esclarecer a forma como as autoridades de controlo devem aplicar na prática o artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, a fim de assegurar a sua aplicação uniforme. Como referido no ponto 10 *supra*, o objeto do presente parecer diz respeito ao caso relativo a um estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, sem prejuízo de outros casos em que o mecanismo de balcão único possa ser aplicável.
32. A este respeito, o Comité reitera, em primeiro lugar, que o ónus da prova em relação ao local onde as decisões de tratamento em causa são tomadas e onde existe a competência para executar tais decisões na União recai, em última análise, sobre os responsáveis pelo tratamento³¹. Com base no princípio da responsabilidade e na sua obrigação de cooperar com as AC nos termos do artigo 31.º do RGPD, os responsáveis pelo tratamento que pretendam indicar às autoridades o seu estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD devem, por conseguinte, especificar se um determinado estabelecimento constitui o LdAC do responsável pelo tratamento na União que toma decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e tem competência para mandar executar essas decisões ou se tal se aplica a outro estabelecimento do responsável pelo tratamento na União, caso em que este último deve ser considerado o estabelecimento principal³². Neste contexto, vários elementos, como os registos efetivos das atividades de tratamento nos termos do artigo 30.º do RGPD e a política de privacidade, podem constituir elementos pertinentes para realizar a avaliação³³ que permita ao responsável pelo tratamento demonstrar a sua alegação³⁴.
33. No entanto, o Comité recorda que estas alegações do responsável pelo tratamento estão sujeitas a exame por parte das AC nacionais. Por outras palavras, as AC competentes mantêm a capacidade de contestar a (e de discordar da) análise do responsável pelo tratamento com base num exame objetivo

³¹ V. Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, pontos 24 e 37; Parecer n.º 8/2019 do CEPD sobre a competência de uma autoridade de controlo em caso de alteração das circunstâncias relacionadas com o estabelecimento principal ou único, ponto 26.

³² V. Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, ponto 21.

³³ Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, ponto 37.

³⁴ V. também Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, ponto 25.

dos factos pertinentes, solicitando informações adicionais, sempre que necessário³⁵ ³⁶. Neste contexto, as AC podem utilizar os poderes que lhes são conferidos pelo artigo 58.º, n.º 1, alínea a), do RGPD para contactar um estabelecimento relevante do responsável pelo tratamento ou, se necessário, recorrer à assistência mútua prevista no artigo 61.º do RGPD para obter as informações necessárias com a assistência de outra AC³⁷.

34. Tal como indicado na secção anterior, a determinação de um local da administração central na União (por exemplo, sede regional) constitui um ponto de partida para ajudar as AC a identificar onde são eventualmente tomadas as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento e onde existe a competência para executar tais decisões na União. No entanto, caso se demonstre que o responsável pelo tratamento tem um LdAC na União, continuará a ser necessário que as AC avaliem o local onde são tomadas as decisões sobre as finalidades e os meios do tratamento específico e onde existe a competência para mandar executar essas decisões, nomeadamente no que diz respeito à cláusula «a menos que». As AC devem acordar conjuntamente o nível de pormenor adequado para esta avaliação, em função do caso concreto.
35. Quando as AC concluírem que o responsável pelo tratamento forneceu informações suficientes ou insuficientes para determinar a existência de um estabelecimento principal, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, esta avaliação e conclusão devem ser partilhadas com todas as outras ACI no espírito do artigo 60.º, n.º 1, do RGPD e para assegurar que existe um acordo precoce sobre o assunto³⁸. Se o responsável pelo tratamento tiver fornecido informações suficientes e a sua alegação relativa à identificação do estabelecimento principal tiver sido confirmada pelas ACI, a ACP estabelecida pode informar este estabelecimento principal das conclusões a que chegou³⁹. No entanto, no caso de a alegação ter sido refutada pelas ACI⁴⁰, a AC responsável pela recolha de provas deve contactar o estabelecimento em causa e informá-lo desta conclusão. Deve ainda informar este estabelecimento das consequências práticas, nomeadamente no caso de não ter sido confirmada nenhuma ACP, de que o balcão único não é aplicável e que, por conseguinte, qualquer AC continua a ser competente para tomar medidas individuais, conforme adequado.
36. Por último, caso não haja consenso sobre as conclusões alcançadas pelas ACI, apesar de novas interações no espírito de cooperação, as AC podem remeter a questão para o Comité nos termos do artigo 63.º do RGPD. Tal pode ser feito em caso de posições divergentes sobre a questão de saber qual

³⁵ Orientações 8/2022 do CEPD sobre a identificação da autoridade de controlo principal do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, ponto 37.

³⁶ Importa ainda observar que, com base no artigo 55.º, n.º 1, do RGPD, lido em conjugação com o artigo 56.º, n.º 1, do RGPD, qualquer AC mantém a capacidade de solicitar informações ao responsável pelo tratamento se a questão não disser respeito ao tratamento transfronteiriço ou se ainda não estiver determinado que o tratamento transfronteiriço é efetuado.

³⁷ V., a este respeito, *Internal EDPB Document 6/2020 on preliminary steps to handle a complaint: admissibility and vetting of complaints* (não traduzido para português), adotado em 15 de dezembro de 2020.

³⁸ Foi criado, para este efeito, um fluxo dedicado no Sistema de Informação do Mercado Interno (TI) utilizado pelas autoridades de proteção de dados para cooperarem ao abrigo do RGPD.

³⁹ Tal não impede qualquer comunicação de acompanhamento por parte da(s) AC(s) que investigue(m) inicialmente o responsável pelo tratamento, se for(em) diferente(s) da ACP confirmada.

⁴⁰ Tal pode dever-se ao facto de as ACI terem concluído que não existe um estabelecimento principal ou que outro estabelecimento na União desempenha este papel.

das ACI é competente para o estabelecimento principal através do procedimento previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), do RGPD ou, caso o desacordo resulte de diferentes interpretações de uma questão jurídica abstrata subjacente, através do procedimento previsto no artigo 64.º, n.º 2, do RGPD.

3 CONCLUSÕES

37. Com base no pedido de parecer da AC FR e com base na análise *supra*, o Comité conclui, no que diz respeito à interpretação do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD, que:

1) O «local da administração central» de um responsável pelo tratamento na União só pode ser considerado um estabelecimento principal nos termos do artigo 4.º, ponto 16, alínea a), do RGPD se tomar as decisões sobre as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais e tiver competência para mandar executar essas decisões;

2) O mecanismo de balcão único só pode ser aplicado se existirem provas de que um dos estabelecimentos do responsável pelo tratamento na União toma as decisões sobre as finalidades e os meios para as operações de tratamento em causa e tem competência para mandar executar tais decisões.

Pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados

A Presidente

(Anu Talus)