

DELIBERAÇÃO/2024/279

I. RELATÓRIO

1. Ao abrigo da Deliberação/2024/137, de 25 de março de 2024, a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) aplicou uma medida corretiva urgente de limitação do tratamento, na qual ordenou à *Worldcoin Foundation* que, no prazo máximo de 24 horas, se abstivesse de recolher os dados da íris, dos olhos e do rosto, no território nacional, pelo período de 90 (noventa) dias.

2. A CNPD atuou na prossecução das atribuições previstas nas alíneas a), h) e i) do n.º 1 do artigo 57.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 - Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) -, em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (Lei de Execução do RGPD) e ao abrigo dos poderes de correção previstos no n.º 2 do artigo 58.º do RGPD.

3. Esta Comissão agiu na sequência de várias participações recebidas e efetuou diligência probatória, tendo apurado que a WorldCoin Foundation procedia ao tratamento de dados biométricos (imagens da íris, olhos e rosto), em larga escala, para diferentes finalidades, entre as quais se destaca a criação de uma prova de identidade digital, designada por *World ID*, e o facto de o fornecimento desses dados biométricos, por parte dos cidadãos, ser condição indispensável para o recebimento de um valor em criptomoeda, designada *Worldcoin* (WLD).

4. Notificada do teor da Deliberação/2024/137, veio a Worldcoin Foundation nos termos do disposto nos artigos 184.º a 191.º do Código do Procedimento Administrativo, apresentar Reclamação Administrativa, onde alegou, em suma, que:

- a) Tem dialogado com as autoridades de controlo, *"em particular, com a Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht ("BayLDA"), autoridade de controlo do estado da Baviera, na Alemanha, que como se verá em maior detalhe adiante, é a autoridade de controlo principal¹ no que se refere ao Projeto Worldcoin [...]"*;
- b) *"a Worldcoin Foundation respondeu a todos os pedidos de informação que, desde agosto de 2023, lhe foram apresentados pela CNPD"*;

¹ Sublinhado no original.

- c) *"remeteu à CNPD, em 2 de abril de 2024, um conjunto de informações acerca de medidas corretivas que iria aplicar ao Projeto Worldcoin";*
- d) *"É também nesse espírito de colaboração que a Worldcoin Foundation" traz à CNPD "alguns esclarecimentos quanto aos factos que sustentaram a decisão da CNPD de proceder à limitação temporária do tratamento de dados pessoais em Portugal";*
- e) *Traz também "factos novos, resultantes de alterações entretanto introduzidas no projeto"; "[o]s quais, acredita, serão relevantes para que a CNPD conclua que a medida de limitação temporária do tratamento dos aludidos dados se revela desnecessária e desproporcional" "[d]evendo ser retirada em conformidade.";*
- f) *"pretendem, com a presente Reclamação, demonstrar essencialmente as razões que tornam desnecessárias as medidas cautelares aplicadas pela CNPD – e outras medidas que, eventualmente, possam vir a ser aplicadas no futuro -, não pretendendo centrar-se, neste momento, na discussão do eventual cumprimento ou incumprimento de normas previstas no RGPD.";*
- g) *"A Worldcoin Foundation, é uma organização sem fins lucrativos, constituída em 31.10.2022, nas Ilhas Caimão.";*
- h) *A Worldcoin Foundation, "[é] uma organização que não tem proprietários nem acionistas";*
- i) *"Desde a data de lançamento do Projeto Worldcoin, em 24.07.2023, a Worldcoin Foundation assumiu o papel de responsável pelo tratamento quanto aos dados pessoais tratados em relação à World ID"; tendo "[d]efinindo as finalidades e os meios das respetivas atividades de tratamento.";*
- j) *"a TFH é responsável pelo tratamento não só no que respeita aos dados tratados no âmbito da World App, mas também quanto aos dados pessoais relativos à World ID recolhidos antes de 24 de julho de 2023, isto é, durante a fase de teste beta.";*
- k) *"apenas com o lançamento da Worldcoin, em 24.07.2023, é que tais dados passaram a ser recolhidos e tratados por conta da Worldcoin Foundation e de acordo com as suas instruções.";*
- l) *"a TFH é responsável pelo tratamento quanto aos dados pessoais referentes à World App e quanto aos dados relativos à World ID que tenham sido recolhidos antes" [de 24 de julho de 2023], "[s]endo subcontratante da Worldcoin Foundation apenas quanto aos dados pessoais relativos ao World ID que tenham sido recolhidos após o lançamento da Worldcoin, em 24 de julho de 2023.";*

- m) *"A Worldcoin Foundation adquiriu, em setembro de 2023, uma empresa sediada na Baviera, Alemanha, mais concretamente em Henkestraße 91, 91052 Erlangen – a ZipCode GmbH ("ZipCode")";*
- n) *"A ZipCode é totalmente detida pela Worldcoin Foundation, sendo sua subsidiária";*
- o) *"a ZipCode participa ativamente nas operações de tratamento de dados realizadas pela Worldcoin Foundation, atuando como uma das partes envolvidas na utilização da encriptação SMPC"*
- p) *"No que respeita a esse tratamento de dados pessoais, a ZipCode é subcontratante da Worldcoin Foundation";*
- q) *a Worldcoin Foundation celebrou com a ZipCode, em 14.03.2024, um Data Processing Agreement, com vista a regular o tratamento de dados pessoais realizado por sua conta no âmbito dos serviços prestados";*
- r) *"Os factos acima expostos são relevantes para compreender a razão que levou a que a Autoridade de Controlo do Estado da Baviera - a BayLDA - se assumisse como autoridade de controlo principal, considerando a ZipCode como estabelecimento único da Worldcoin Foundation na União Europeia.";*
- s) *"a manutenção da medida provisória adotada através da Deliberação, e até que seja adotada uma decisão final, designadamente no quadro institucional do papel das diversas autoridades de controlo mencionado no início do presente requerimento, impede [a worldcoin] de prosseguir a sua atividade em Portugal, sendo que o pretende[...] fazer, retomando, com a brevidade possível, a sua operação no território português, a qual adotará já as medidas corretivas acima identificadas, sem prejuízo de toda a disponibilidade para continuar[...] a colaborar com a CNPD e com outras autoridades de controlo."*
- t) *"Requer a revogação da deliberação0/2024/137, de 24 de março de 2024, que determinou a limitação temporária do tratamento de dados biométricos no território nacional pelo período de 90 (noventa) dias."*

5. Juntou 9 documentos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

i. Questão prévia

6. Dos elementos constantes nos autos, com interesse para a decisão, verificou-se que:

7. No dia 11 de agosto de 2023 foi efetuada, na sequência de mandato da Comissão Nacional de Proteção de Dados, datado do mesmo dia, uma inspeção para verificação, no território nacional, dos tratamentos de dados pessoais realizados pela Fundação WorldCoin, pela World Assets, Ltd., pela Tools for Humanity Corporation e as suas afiliadas, ou por qualquer outra empresa envolvida no Projeto Worldcoin com relevância para o tratamento de dados pessoais, no âmbito das atribuições e poderes previstos no n.º 1 do artigo 58.º do RGPD e nas disposições conjugadas do artigo 3.º, do n.º 2 do artigo 4.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

8. Na sequência desse ato inspetivo efetuado em 11 de agosto de 2023, no âmbito do Processo AVG/2023/1205, foi em 23 de agosto dirigida mensagem de correio eletrónico à Worldcoin Foundation, através do seu Regional Growth Manager – Europe, para o endereço Ricardo.macieira@worldcoin.org, no qual se colocava em primeiro lugar a seguinte questão. *“A “Worldcoin Foundation” tem algum estabelecimento na UE/EEE? Em caso afirmativo, envie documento comprovativo da identificação, que inclua dados de contacto. Em caso negativo, designou representante na aceção do artigo 27.º do RGPD? Envie documento comprovativo da identificação, que inclua os respetivos dados de contacto.”*

9. Da resposta recebida, e avaliados os documentos remetidos, não há nos mesmos qualquer referência à existência da empresa ZipCode GmbH.

10. No dia 6 de março de 2024, foi recebido na CNPD um requerimento no qual surge informação a indicar que a Bayerisches Landesamt für Datenschutz (“BayLDA”), seria a *“autoridade principal de proteção de dados da TFH”*.

11. No dia 25 de março de 2024 foi tomada pela CNPD a Deliberação/2024/137 onde se ordena à *“Worldcoin Foundation para, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, proceder à limitação temporária do tratamento de dados biométricos, quanto à operação de tratamento de recolha dos dados da íris, dos olhos e do rosto, no território nacional (Portugal Continental, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores), pelo período de 90 (noventa) dias.”*

12. No dia 2 de abril de 2024 foi recebida uma comunicação, dirigida à CNPD, remetida pelo Encarregado da Proteção de Dados da Worldcoin, Jannick Preiwisch, através do endereço de correio eletrónico dpo@worldcoin.org, em língua inglesa.

13. Após solicitação de envio dessa informação em língua portuguesa, língua do processo, a mesma foi remetida à CNPD e da sua análise verificou-se que, no ponto 5., é afirmado que *“nos termos do art.º 56.º, n.º 1 do RGPD, na UE, o BayLDA é a principal autoridade de supervisão do projeto. A base para o seu estatuto de liderança parece clara. A empresa participante inicial que lançou a Worldcoin, a Tools for Humanity, foi cofundada por um grupo de ex-investigadores do Instituto Max-Planck, em Erlangen, na Baviera. A Tools for Humanity, que ainda presta serviços ao projeto, tem há muito tempo o seu único estabelecimento na UE em Erlangen e foi registada no BayLDA ainda em março de 2021. Quando a administração do projeto passou para a Worldcoin Foundation, em meados de 2023, a Fundação também sediou o seu único estabelecimento na UE, o ZipCode GmbH (“ZipCode”), na Baviera. O ZipCode presta serviços de desenvolvimento de software e desempenha um papel decisivo no tratamento de dados pessoais do projeto. Sem as contribuições destes estabelecimentos da UE, tanto em termos de conceção de sistemas como de execução prática, o tratamento de dados pessoais do projeto não estaria a decorrer na sua forma atual.”*

14. No dia 15 de abril de 2024, foi apresentada “Reclamação Administrativa” da Deliberação/2024/137 da CNPD.

15. Dessa “Reclamação Administrativa”, no ponto 2., afirma-se haver uma autoridade de controlo principal, nomeadamente defende-se que a *“Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht (“BayLDA”), autoridade de controlo do estado da Baviera, na Alemanha, [...] é a autoridade de controlo principal² no que se refere ao Projeto Worldcoin nos termos do artigo 56.º, n.º 1, do RGPD.”*

16. A fim de dar corpo a tal declaração, afirma-se no ponto 29. da “Reclamação Administrativa” que *“[a] Worldcoin Foundation adquiriu, em setembro de 2023, uma empresa sediada na Baviera, Alemanha, mais concretamente em HenkestraBe 91, 91052 Erlangen – a ZipCode GmbH (“ZipCode”).*

17. Já no ponto 38. da “Reclamação Administrativa” é afirmado que a *“Autoridade de Controlo do Estado da Baviera - a BayLDA [assumiu-se] como autoridade de controlo principal, considerando a ZipCode como estabelecimento único da Worldcoin Foundation na União Europeia.”*

18. Num requerimento recebido pela CNPD em 17 de abril de 2024, é remetida a tradução de uma resposta enviada à Bayerisches Landesamt für Datenschutz (“BayLDA”), onde é referido que a BayLDA questionou *“sobre qual era o papel da zipCode GmbH, a subsidiária da Fundação na Baviera - na verdade, o único estabelecimento da Fundação no Espaço Económico Europeu (EEE). Em resumo, a ZipCode tem desempenhado um papel central na conceção da estratégia da Fundação no que diz respeito às capacidades (objetivos) do World ID e na conceção do sistema técnico para execução dessa estratégia (meios).”* Nomeadamente, a ZipCode tem contribuído de forma

² Sublinhado no original

essencial para o processo de verificação Orb, incluindo o tratamento de dados associado. A nível estratégico, a administração da ZipCode esteve integralmente envolvida em todas as decisões relevantes relativas ao tratamento de dados no contexto das verificações Orb. Nos últimos meses, tal foi especialmente o caso da conceção e arquitetura da nova configuração de SMPC, em que a ZipCode participou e contribuiu ativamente para sessões dedicadas de pesquisa, designe planeamento. O novo design do sistema não teria sido adotado caso a ZipCode não tivesse confirmado que constituiria uma forma eficaz para alcançar os objetivos do projeto." "Mais concretamente, o contributo da ZipCode também se manifesta em termos da redação e da revisão das especificações técnicas que são utilizadas no protocolo open-source do World ID e no mecanismo de verificação Orb do World ID. Essas contribuições traduzem-se no facto de, apenas este ano, a ZipCode já ter registado 134 contribuições de código único no GitHub para a infraestrutura da Worldcoin. Além disso, a Direção da ZipCode participa em várias reuniões recorrentes que determinam as especificações tecnológicas para o processo de verificação Orb [por exemplo, sincronização diária do SMPC (30 minutos), sincronização semanal de engenharia (2 horas), sincronização semanal de liderança (2 horas)]. Isto mostra que as especificações para a configuração técnica do atual processo de verificação Orb foram desenvolvidas pela Worldcoin Foundation em colaboração tão estreita com a ZipCode que as contribuições individuais já não podem ser separadas." "Em suma, as atividades da ZipCode estão inextricavelmente ligadas a todos os aspetos do sistema de verificação Orb, incluindo o tratamento de dados pessoais associado. O código utilizado nos serviços de características únicas e na prova do World ID permitem a execução da verificação Orb, e as especificações do tratamento foram desenvolvidas em estreita colaboração. Não é um exagero dizer que o sistema seria fundamentalmente diferente se a ZipCode não tivesse participado na sua conceção."

19. Mais à frente afirma-se que "a Worldcoin Foundation decidiu implementar a sua parte do tratamento de dados para a configuração de SMPC através do seu único estabelecimento no EEE, a ZipCode." e que "As versões original e atualizada do sistema SMPC foram, em grande medida, concebidas pela ZipCode, evidenciando ainda mais o papel essencial da ZipCode na determinação dos meios e finalidades do tratamento dos dados."

20. Das afirmações acima, nomeadamente da afirmação que a "Bayerisches Landesamt für Datenschutz ("BayLDA"), seria a "autoridade principal de proteção de dados da TFH". E depois da afirmação que a "A Tools for Humanity, que ainda presta serviços ao projeto, tem há muito tempo o seu único estabelecimento na UE em Erlangen e foi registada no BayLDA ainda em março de 2021. Quando a administração do projeto passou para a Worldcoin Foundation, em meados de 2023, a Fundação também sediou o seu único estabelecimento na UE, o ZipCode GmbH ("ZipCode"), na Baviera. O ZipCode presta serviços de desenvolvimento de software e desempenha um papel decisivo no tratamento de dados pessoais do projeto.", levantou-se a dúvida de saber se há no espaço

européu mais de um estabelecimento, visto haver a Tools for Humanity BmgH e a ZipCode GmbH, bem como de saber se o papel que a empresa ZipCode GmbH, desempenha é, apesar de ser identificada como *"estabelecimento único na UE", o de Representante na aceção da alínea 17) do Art.º 4,º do RGPD.*

21. Assim, em 9 de maio de 2024, a CNPD questionou a Worldcoin Foundation para clarificar perante a CNPD se a ZipCode GmbH atuava como representante da Worldcoin Foundation, caso em que deveria juntar o *"documento escrito que a designa, ou se as decisões sobre a finalidade e os meios do tratamento acima referido são tomadas pela ZipCode GmbH."*

22. No dia 14 de maio foi junto novo requerimento pela Worldcoin, no qual não se fazia qualquer referência à qualidade em que atuava a ZipCode GmbH.

23. No dia 17 de maio, em resposta ao pedido de clarificação do papel da ZipCode, é afirmado pela Worldcoin Foundation que a ZipCode não atua como representante da Worldcoin Foundation, nem determina as finalidades e os meios de tratamentos relacionados com a World ID.

24. Afirma-se, tal como esclarecido na resposta enviada à Bayerisches Landesamt für Datenschutz ("BayLDA"), que questionou a Worldcoin Foundation *"sobre qual era o papel da zipCode GmbH, a subsidiária da Fundação na Baviera"*, onde esta declara que a zipCode GmbH é *"na verdade, o único estabelecimento da Fundação no Espaço Económico Europeu (EEE)"*.

25. Perante a informação recolhida e tendo por base a análise feita, cumpre, antes de qualquer outro passo e como questão prejudicial, avaliar se é admissível, à luz das regras presentes no RGPD, considerar a ZipCode GmbH como *"estabelecimento único na UE"* e consequentemente a Bayerisches Landesamt für Datenschutz ("BayLDA"), como *"autoridade de controlo principal"*.

i) Da ZipCode GmbH ser o "Estabelecimento Único na UE"

26. Das várias respostas e requerimentos juntos aos autos vem afirmado que:

- i. Desde 24 de julho de 2023, a Fundação Worldcoin atua como responsável pelo tratamento das operações de tratamento de dados realizadas no âmbito do projeto Worldcoin;
- ii. Em 1 de setembro de 2023 a Fundação Worldcoin adquiriu a totalidade do capital social da ZipCode GmbH;³

³ Vide: tradução do documento n.º 1, anexo ao requerimento remetido à CNPD em 11 de junho de 2024 (fls. 2335 a 2422 dos autos).

- iii. A ZipCode GmbH é uma subsidiária e único estabelecimento da Fundação Worldcoin no Espaço Económico Europeu (EEE);
- iv. A ZipCode GmbH desempenha um papel central na conceção da estratégia da Worldcoin Foundation sobre as capacidades do World ID e na sua implementação técnica;
- v. A ZipCode GmbH deu uma contribuição significativa no processo de verificação do Orb;
- vi. A nível de gestão da ZipCode GmbH é parte integrante de todas as decisões de processamento relevantes no contexto do processo de verificação Orb;
- vii. A ZipCode GmbH também está envolvida, em particular, no que diz respeito à conceção da nova configuração do sistema *Secure Multiparty Computation* (SMPC);
- viii. A ZipCode GmbH participou e contribuiu ativamente nas reuniões específicas de investigação, conceção e planeamento do sistema (SMPC);
- ix. O novo design do sistema não teria sido adotado sem o contributo da ZipCode GmbH, que definiu o sistema SMPC como um meio eficaz de atingir os objetivos do projeto;
- x. A ZipCode GmbH forneceu 134 contribuições de código no Github para o Open Source World ID Protocol e para o mecanismo de verificação World ID Orb, até abril de 2024;
- xi. Ao nível de gestão da ZipCode GmbH participa em reuniões recorrentes relativas à especificação do processo de verificação Orb;
- xii. O sistema seria fundamentalmente diferente se a ZipCode GmbH não tivesse participado no projeto;
- xiii. A ZipCode GmbH está agora, também, ativamente envolvida no processamento de dados pela Worldcoin Foundation como parte da configuração do SMPC e nesse contexto, a ZipCode GmbH atua como subcontratante em nome da Worldcoin Foundation.

27. Da análise do processo, das provas e das declarações recebidas verifica-se, pois, que a Worldcoin Foundation declarou no ponto 29. da Reclamação Administrativa ter adquirido a ZipCode GmbH em setembro de 2023, referindo no ponto 30 que tal empresa foi adquirida na sua totalidade, como também resulta de declarações feitas chegar aos autos noutra sede, como melhor se relatou supra.

28. Face à necessidade de verificação e demonstração probatória dos factos alegados, por serem essenciais à presente determinação decisória, a CNPD deliberou, em 29 de maio de 2024, notificar a Worldcoin Foundation, através do seu mandatário, "*para proceder à junção aos autos de prova documental da seguinte afirmação feita*

no texto da Reclamação: «A Worldcoin Foundation adquiriu, em setembro de 2023, uma empresa sediada na Baviera, Alemanha, mas concretamente em HenkestraBe 91, 91052 Erlangen – a ZipCode GmbH ("ZipCode")»,

29. Na resposta a tal deliberação da CNPD, recebida em 11 de junho de 2024 através de requerimento, é enviada pela Worldcoin Foundation prova documental, nomeadamente cópia autenticada da certidão notarial da aquisição do capital social da empresa ZipCode GmbH em 1 de setembro de 2023, juntando-se, ainda, designadamente, o Reg. Doc. 2252/A/2023, assinado pelo Prof. Dr. Axel Adrian, Notário em Nuremberga, com escritório em Königstraße 21, 90402 Nuremberga, e bem assim o Doc. 2997/A/2023, com a "Lista de sócios", e cuja tradução para língua portuguesa (junta aos autos mais tarde), com termo de responsabilidade assinado por Susana Mendes, tradutora certificada - donde resulta que a WorldCoin Foundation adquiriu a empresa ZipCode GmbH, nos termos descritos (cf. Documentos juntos a fls. 2335 a 2422 dos autos).

30. A mesma convicção/demonstração resulta, igualmente, do teor dos documentos enviados pela congénere BayLDA a esta Comissão, nomeadamente o excerto do registo comercial alemão referente à ZipCode GmbH, onde consta como seu acionista único a empresa WorldCoin Foundation, certificado notarialmente (cf. Documentos juntos a fls. 2238 a 2249 dos autos).

31. Dado como assente que a empresa ZipCode GmbH é detida na totalidade pela Fundação Worldcoin, cumpre avaliar o conceito de estabelecimento.

32. Ora, o conceito de estabelecimento não vem expressamente definido no RGPD; apesar disso, o Considerando 22, quando dirigido ao termo e de onde se poderá retirar subsídio hermenêutico refere que *"Qualquer tratamento de dados pessoais efetuado no contexto das atividades de um estabelecimento de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante situado na União deverá ser feito em conformidade com o presente regulamento, independentemente de o tratamento em si ser realizado na União. 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."*

33. Isto posto, o entendimento que se tem endereçado ao preenchimento do conceito de "estabelecimento" tem vindo a ser preenchido como o exercício de uma real e efetiva atividade, mesmo que mínima, através de uma instalação estável⁴, nos termos que melhor se explicitarão no ponto infra.

34. Conforme melhor assente no Acórdão de 1 de outubro de 2015 – Processo C-230/14 do TJUE⁵, referindo-se às conclusões do advogado-geral, há que ter em conta a existência de *"uma conceção flexível do conceito de*

⁴ Vide Ac. C- 230/ 14, do TJUE, parágrafo 29 e ss.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0230>.

estabelecimento, que afasta qualquer abordagem formalista segundo a qual uma empresa só se pode considerar estabelecida no lugar em que estiver registada. Assim, para determinar se uma sociedade, responsável por um tratamento de dados, dispõe de um estabelecimento, na aceção da Diretiva 95/46, num Estado-Membro diferente do Estado-Membro ou do país terceiro em que está registada, há que avaliar tanto o grau de estabilidade da instalação como a realidade do exercício das atividades nesse outro Estado-Membro, tendo em conta a natureza específica das atividades económicas e das prestações de serviços em causa. Este entendimento vale especialmente para as empresas que se dedicam a oferecer serviços exclusivamente na Internet."

35. Segue-se, defendendo que *"há, designadamente, que considerar, atendendo ao objetivo prosseguido por esta diretiva, que consiste em assegurar uma proteção eficaz e completa do direito à vida privada e em evitar que a legislação seja contornada, que a presença de um único representante pode, em certas circunstâncias, ser suficiente para constituir uma instalação estável se este atuar com um grau de estabilidade suficiente através dos meios necessários para a prestação dos serviços específicos em causa no Estado-Membro em questão."* e que, *"para realizar o referido objetivo, há que considerar que o conceito de «estabelecimento», na aceção da Diretiva 95/46, abrange qualquer atividade real e efetiva, ainda que mínima, exercida através de uma instalação estável."*

36. Assim, dos factos que entretanto se vieram a apurar, que se dão por reproduzidos e se encontram vertidos no ponto 26 e seguintes desta peça, é possível afirmar-se que a ZIPCode GmbH se apresenta como estabelecimento – único – da WorldCoin em espaço europeu, tratando-se de empresa totalmente detida pela WorldCoin, e dedica a sua atividade, exclusivamente, ao âmbito do tratamento de dados desta responsável.

ii) Dos tratamentos transfronteiriços e o conceito de estabelecimento.

37. Os tratamentos transfronteiriços, ao abrigo do RGPD, referem-se aos tratamentos de dados pessoais de um responsável pelo tratamento ou um subcontratante que ocorrem entre diferentes países ou regiões. Isso pode envolver transferência, acesso, armazenamento ou qualquer outra operação relacionada a dados pessoais que cruzem fronteiras geográficas (cf. alínea 23) do artigo 4.º do RGPD).

38. Este artigo abrange dois tipos de operações de tratamento, ambos gravitando em torno no conceito de "estabelecimento": "a) O tratamento de dados pessoais que ocorre no contexto das atividades de estabelecimentos em mais do que um Estado-Membro de um responsável pelo tratamento ou um subcontratante na União, caso o responsável pelo tratamento ou o subcontratante esteja estabelecido em mais do que um Estado-Membro; ou b) O tratamento de dados pessoais que ocorre no contexto das atividades de um único estabelecimento de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante, mas que afeta substancialmente, ou é suscetível de afetar substancialmente, titulares de dados em mais do que um Estados-Membro;"

39. Como se referiu *supra*, esse conceito não vem expressamente definido no RGPD, tendo vindo a entender-se que o conceito de “estabelecimento” deverá ser preenchido como o exercício de uma real e efetiva atividade, mesmo que mínima, através de uma instalação estável.⁶

40. Esta aceção assume-se como particularmente relevante para os efeitos previstos na subalínea b), da alínea 23), do artigo 4.º do RGPD, *supra* referido, já que, da sua leitura, decorrerá que se estará perante um tratamento transfronteiriço, com os efeitos aí previstos, quando o tratamento de dados pessoais que ocorre no contexto das atividades de um único estabelecimento de um responsável pelo tratamento.

41. O tratamento de dados deverá, ainda, ser realizado no contexto de atividades desse estabelecimento.

42. Também aqui, o TJUE considerou que mesmo que o estabelecimento europeu de referência não desempenhe um papel no tratamento de dados em si, esse tratamento deverá ser considerado como realizado no contexto de atividades do estabelecimento em causa quando exista uma ligação indissociável entre as atividades do estabelecimento, e o tratamento em causa⁷.

43. Finalmente, exige-se ainda que o tratamento afete substancialmente, ou seja suscetível de afetar substancialmente, titulares de dados em mais do que um Estados-Membro;

44. Ora, resultando demonstrado que existe recolha e tratamento de dados biométricos por parte da Worldcoin em vários Estados da União Europeia, e sendo estes tratamentos feitos em mais de um Estado Membro encontrar-se-á, necessariamente, preenchido, também, este requisito, na medida em que os tratamentos em causa afetam os titulares dos dados, de forma similar, em mais do que um Estado Membro, onde a WorldCoin se encontra a operar.

iii) Da Autoridade de Controlo Principal

45. Chegada à conclusão que estamos na presença de tratamentos transfronteiriços há necessidade de esclarecer o conceito de autoridade de controlo principal.

46. Ora, a identificação de uma autoridade de controlo principal só é relevante quando um responsável pelo tratamento ou subcontratante efetua o tratamento transfronteiriço de dados pessoais, o que é o caso. Simplificando, uma “autoridade de controlo principal” é a autoridade com a responsabilidade principal de lidar com uma atividade de tratamento de dados transfronteiriça e que coordenará qualquer investigação, envolvendo as autoridades “interessadas”.

⁶ Vide Ac. C- 230/ 14, do TJUE, parágrafo 29 e ss.

⁷ Veja-se o Ac. do TJUE C- 31/ 12, *Google Spain*, parágrafo 56 e ss.

47. Avaliando o que nos diz a alínea 16) do artigo 4.º do RGPD, a subalínea a) refere-se a um responsável pelo tratamento com estabelecimentos em vários Estados-Membros, definindo-se “Estabelecimento Principal” “o local onde se encontra a sua administração central na União”.

iv) Do Estabelecimento Principal e do Estabelecimento Único, do Responsável pelo Tratamento, na UE

48. Estando nós perante um Responsável pelo Tratamento que tem apenas um estabelecimento na UE/EEE, cumpre perceber, em conclusão, qual o regime a aplicar.

49. Esclarece-se na “Opinion 04/2024”⁸ do European Data Protection Board (EDPB) que este Parecer “apenas” se debruça sobre o conceito de “estabelecimento principal” na aceção da subalínea a), da alínea 16), do artigo 4.º, do RGPD, o qual pressupõe a existência de vários estabelecimentos (ver em particular o parágrafo 37).

50. Ou seja, o Parecer 4/2024 do EDPB apenas se foca na análise referente à subalínea a), da alínea 16), do artigo 4.º, do RGPD, isto é, defende-se que estando na presença de um Responsável pelo tratamento que tem mais de um estabelecimento na UE/EEE, se deve entender que quando as decisões sobre as finalidades e os meios, bem como o poder para implementar essas decisões forem exercidas fora da União, não deverá existir um estabelecimento principal nos termos da subalínea a), da alínea 16), do artigo 4.º, do RGPD, e o mecanismo de balcão único não se deverá aplicar, mas, esclarece ainda o próprio Parecer, que tal não prejudica os outros casos em que o mecanismo de balcão único possa ser aplicado, como acontece quando existe um único estabelecimento de um responsável pelo tratamento, na União⁹.

51. Este entendimento já foi sufragado pelo TJUE quando no processo *Wirtschaftsakademi Schkswig-Holstrin*, bem como naqueles que ficaram conhecidos pelos processos *Google vs. Espanha* e *Facebook* onde se esclareceram as diferenças entre ter ou não ter um estabelecimento dentro da União, o que acontecia com o grupo, à data, Facebook (hoje grupo Meta), que tem sede europeia na Irlanda.

52. Acresce que o RGPD, no seu Considerando 124 vem dizer-nos que *“Quando o tratamento de dados pessoais ocorra no contexto das atividades de um estabelecimento de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante na União e o responsável pelo tratamento ou o subcontratante esteja estabelecido em vários Estados-Membros, ou quando o tratamento no contexto das atividades de um único estabelecimento de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante, na União, afete ou seja suscetível de afetar substancialmente titulares de dados em diversos Estados-Membros, a autoridade de controlo do estabelecimento*

⁸ Acessível em: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-02/edpb_opinion_202404_mainestablishment_en.pdf.

⁹ Vide nota de rodapé n.º 30 do Parecer 4/2024, do EDPB, *supra* referido.

principal ou do estabelecimento único do responsável pelo tratamento ou do subcontratante deverá agir na qualidade de autoridade de controlo principal. (sublinhados nossos)", de onde se retira que é o próprio RGPD que entende e esclarece que há uma autoridade de controlo principal sempre que houver um estabelecimento principal (quando há mais de um estabelecimento na União) ou quando há estabelecimento único do responsável pelo tratamento. Como é o caso em apreço.

53. De resto, parece ser essa a posição dominante na doutrina¹⁰, na interpretação do n.º 1, do artigo 56.º, do RGPD, quando neste preceito se afirma que: "(...) a autoridade de controlo do estabelecimento principal ou do estabelecimento único do responsável pelo tratamento ou do subcontratante é competente para agir como autoridade de controlo principal para o tratamento transfronteiriço efetuado pelo referido responsável pelo tratamento ou subcontratante nos termos do artigo 60.º".

54. Em conclusão, uma vez que não estamos na presença de um «estabelecimento principal» na aceção da subalínea a), da alínea 16) do artigo 4.º do RGPD, mas sim de um estabelecimento único, e por tudo o que se disse só se pode concluir que, nestes casos em que há um único estabelecimento na União, há lugar à aplicação do mecanismo de balcão único e, conseqüentemente, é onde está sediado o único estabelecimento do responsável pelo tratamento na União que está a autoridade de controlo principal, mesmo que sejam recolhidos e tratados dados em mais de um Estado da União.

v) Da competência da BayLDA

55. Dada esta realidade, apenas invocada e dada a conhecer a esta Comissão em fase posterior à que determinou e consubstanciou a Deliberação/2024/137, e tendo-se concluído, da análise da prova entretanto recolhida, que a ZipCode GmbH tem sede em Erlangen, na Alemanha e que é o único estabelecimento na UE da Worldcoin Foundation, e ainda que, não havendo outros estabelecimentos na União Europeia, o mecanismo de balcão único é aplicável, entende-se que da conjugação do n.º 1 do artigo 51.º e do n.º 1 do artigo 56.º do RGPD, resulta que a Bayerisches Landesamt für Datenschutz ("BayLDA") é a "autoridade de controlo principal".

56. Tendo em consideração esta conclusão fica prejudicada a apreciação do demais alegado.

¹⁰ Vide Parecer 4/2024, do EDPB, e as "Guidelines for identifying a controller or processor's lead supervisory authority". consultáveis em https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-identifying-controller-or-processors-lead_pt

III. DECISÃO

57. Face ao exposto a CNPD delibera:

- a) Reconhecer que estamos perante um incidente de competência e, consequentemente, identificar a Bayerisches Landesamt für Datenschutz ("BayLDA") como "Autoridade de Controlo Principal" para os tratamentos de dados pessoais e dados biométricos por conta da Worldcoin Foundation;
- b) Declarar a CNPD como Autoridade de Controlo Interessada, na aceção da alínea 22) do artigo 4.º do RGPD;
- c) Decidir, ao abrigo da parte final do n.º 1 do artigo 60.º do RGPD, a remessa de todos os documentos e informações pertinentes à Autoridade de Controlo Principal.

Aprovada na reunião de 9 de julho de 2024

Paula Meira Lourenço (Presidente)