Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
D. SPIELMANN
fremsat den 25. september 2025[1]

Sag C-474/24

AR,
YT,
DI,
RN
procesdeltagere:
Österreichische Datenschutzbehörde,
Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA Austria),
Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (ÖADR)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 2, 5, 6, 9 og 10 – anvendelsesområde – begrebet »helbredsoplysninger« – begrebet »personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser« – dopingbekæmpelse på idrætsområdet – offentliggørelse online af navnet på den person, der har overtrådt antidopingreglerne, af varigheden af vedkommendes udelukkelse fra sportsarrangementer og af grundene til udelukkelsen – interesseafvejning – proportionalitet – artikel 77-79 – retsmidler – effektiv domstolsbeskyttelse«

Indhold

I. Indledning 3

Retsforskrifter 4

EU-retten 4

Østrigsk ret 6

Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen 7

[1] – Originalsprog: fransk.

Bedømmelse 10

Det første spørgsmål 10

Streng fortolkning af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a) . . . 11

Antidopingaktiviteter er ikke undtaget fra databeskyttelsesforordningen... 12

– ... selv om de henhører under medlemsstaterne 12

– ... og på trods af deres »manglende« økonomiske karakter 14

Forslag til besvarelse af det første spørgsmål 15

Det andet spørgsmål 15

Bred fortolkning af begrebet »helbredsoplysninger« 15

Anvendelse på den foreliggende sag 19

Konklusion vedrørende det andet spørgsmål 21

Det femte spørgsmål 21

Betydningen af den »strafferetlige« karakter af domme og lovovertrædelser som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10 21

Analyse af, hvorvidt domme og overtrædelser af antidopingreglerne er strafferetlige som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10 22

– Den retlige kvalificering af overtrædelsen i national ret 23

– Overtrædelsens art 23

– Strengheden af sanktionen 27

Konklusion vedrørende det femte spørgsmål 28

Det sjette spørgsmål 28

Det tredje og det fjerde spørgsmål 29

Den omhandlede offentliggørelses proportionalitet 30

– Indledende bemærkninger og angivelse af principperne 30

– Offentliggørelsens egnethed til at opnå de tilsigtede formål 32

– Nødvendigheden af en offentliggørelse i lyset af de tilsigtede formål 32

– Proportionalitet »i snæver forstand«, dvs. interesseafvejning 34

Tidspunktet for afvejningen 36

Konklusioner vedrørende det tredje og det fjerde spørgsmål 37

Det syvende spørgsmål 38

Kan en klage indgivet til tilsynsmyndigheden inden databehandlingen antages til behandling? 38

Kan en klage til tilsynsmyndigheden »efterfølgende« antages til behandling? 41

Konklusion vedrørende det syvende spørgsmål 43

Forslag til afgørelse 44

I. Indledning

1. Reglerne på idrætsområdet befinder sig i grænseområdet mellem flere normative kilder. Et eksempel er antidopingreglerne, som er resultatet af en samproduktion af private og offentlige regler. Bl.a. er den internationale antidopingkodeks (WADC), som blev vedtaget i henhold til Det Internationale Antidopingagenturs (WADA) vedtægter, et privat instrument, som de kontraherende stater har forpligtet sig til at overholde gennem FN's internationale konvention mod doping i idræt [2]. Dette regelsæt, der har til formål at harmonisere idrætsorganisationers og offentlige myndigheders antidopingpolitik, -regler og -bestemmelser over hele verden, udgør således et meget specifikt *tværnationalt* retssystem gældende for denne sektor [3].

2. Domstolen er tidligere blevet anmodet om at tage stilling til, om regler på idrætsområdet er forenelige med EU-retten, navnlig i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser eller konkurrence [4].

3. Den foreliggende sag giver Domstolen en ny [5] mulighed for at overveje visse aspekter af antidopingreglerne i lyset af kravene i forbindelse med beskyttelse af personoplysninger. Det drejer sig således om at forene på den ene side de krav, der vedrører etik inden for idræt, som i dette tilfælde indebærer offentliggørelse online, med angivelse af navn, af de sanktioner, der pålægges idrætsudøvere, når de overtræder antidopingreglerne, og på den anden side beskyttelsen af disse idrætsudøveres personoplysninger, der følger af forordning (EU) 2016/679 (herefter »databeskyttelsesforordningen«) [6].

2 – Undertegnet i Paris den 19.10.2005 og trådt i kraft den 1.2.2007.

3 – Jf. vedrørende samspillet mellem de forskellige normative lag F. Rigaux, »Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale: Cours général de droit international privé«, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, bind 213, 1989, navnlig s. 67 og 68. Jf. mere specifikt om antidopingregler A. Diakité, *La mise en œuvre du Code mondial antidopage par les États*, Bruylant, Bruxelles, 2023, punkt 127 ff.

4 – Jf. f.eks. henholdsvis dom af 12.12.1974, Walrave og Koch (36/74, EU:C:1974:140), og af 21.12.2023, European Superleague Company (C-333/21, herefter »dommen i sagen European Superleague Company«, EU:C:2023:1011).

5 – Den første NADA-sag blev således afvist ved dom af 7.5.2024, NADA m.fl. (C-115/22, EU:C:2024:384). Jf. imidlertid generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse i samme sag (C-115/22, EU:C:2023:676).

6 – Europa-Parlamentet og Rådets forordning af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1).

4. På et tidspunkt, hvor WADC er ved at blive revideret[7], vil den kommende dom kunne få betydning ud over de europæiske grænser.

Retsforskrifter

EU-retten

5. I henhold til artikel 16, stk. 1, TEUF har enhver ret til beskyttelse af personoplysninger om vedkommende selv. Bestemmelsens stk. 2 fastsætter, at »Europa-Parlamentet og Rådet [...] efter den almindelige lovgivningsprocedure [fastsætter] regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og regler for den frie udveksling af personoplysninger. Overholdelsen af disse regler kontrolleres af uafhængige myndigheder«.

6. Artikel 165 TEUF bestemmer i stk. 2, at målene for Unionens indsats navnlig er »at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem de organisationer og myndigheder, der har ansvar for sport, samt ved at beskytte sportsudøvernes, især de yngstes, fysiske og moralske integritet«. Med henblik herpå fastsættes det i stk. 4, at »Rådet på forslag af Kommissionen [vedtager] henstillinger«.

7. Det fremgår af 35. betragtning til databeskyttelsesforordningen, at »[h]elbredsoplysninger bør omfatte alle personoplysninger om den registreredes helbredstilstand, som giver oplysninger om den registreredes tidligere, nuværende eller fremtidige fysiske eller mentale helbredstilstand. Dette omfatter oplysninger om den fysiske person indsamlet i løbet af registreringen af denne med henblik på [...] levering af sundhedsydelser [...]; et nummer, symbol eller særligt mærke, der tildeles en fysisk person for entydigt at identificere den fysiske person til sundhedsformål; oplysninger, der hidrører fra prøver eller undersøgelser af en legemsdel eller legemlig substans, herunder fra genetiske data og biologiske prøver; og enhver oplysning om f.eks. en sygdom, et handicap, en sygdomsrisiko, en sygehistorie, en sundhedsfaglig behandling eller den registreredes fysiologiske eller biomedicinske tilstand uafhængigt af kilden hertil, f.eks. fra en læge eller anden sundhedsperson, et hospital, medicinsk udstyr eller in vitro-diagnostik«.

8. Databeskyttelsesforordningens artikel 2 med overskriften »Materielt anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1, at »[d]enne forordning finder anvendelse på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og på anden ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register«. Det fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), at denne forordning ikke gælder for behandling af personoplysninger »under udøvelse af aktiviteter, der falder uden for EU-retten«.

9. Databeskyttelsesforordningens artikel 4 med overskriften »Definitioner« bestemmer i nr. 15), at der i denne forordning ved »helbredsoplysninger« forstås personoplysninger, der vedrører en fysisk persons fysiske eller mentale helbred, herunder levering af sundhedsydelser, og som giver information om vedkommendes helbredstilstand«.

[7] – Jf. vedrørende vedtagelsen af en ny kodeks, som forventes i 2027 (jf. WADA's websted, der er tilgængeligt via følgende link: https://www.wada-ama.org/fr/nos-activites/le-code-mondial-antidopage/revision-du-code), henstilling 1/2025, vedtaget den 11.2.2025 af Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB), offentliggjort på EDPB's websted (tilgængelig via følgende link: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-02/edpb_recommendations_202501_wada_2027_world_anti-doping_code_en.pdf).

10. Denne forordnings artikel 5 med overskriften »Principper for behandling af personoplysninger« fastsætter:

»1. Personoplysninger skal:

a) behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede (»lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed«)

[...]

c) være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (»dataminimering«)

[...]«

11. Forordningens artikel 6 med overskriften »Lovlig behandling« bestemmer følgende:

»1. Behandling er kun lovlig, hvis og i det omfang mindst ét af følgende forhold gør sig gældende:

[...]

c) Behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige.

[...]

e) Behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

[...]

3. Grundlaget for behandling i henhold til stk. 1, litra c) og e), skal fremgå af:

a) EU-retten, eller

b) medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt.

Formålet med behandlingen skal være fastlagt i dette retsgrundlag eller for så vidt angår den behandling, der er omhandlet i stk. 1, litra e), være nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Dette retsgrundlag kan indeholde specifikke bestemmelser med henblik på at tilpasse anvendelsen af bestemmelserne i denne forordning, bl.a. de generelle betingelser for lovlighed af den dataansvarliges behandling, hvilke typer oplysninger der skal behandles, berørte registrerede, hvilke enheder personoplysninger må videregives til, og formålet hermed, formålsbegrænsninger, opbevaringsperioder og behandlingsaktiviteter samt behandlingsprocedurer, herunder foranstaltninger til sikring af lovlig og rimelig behandling såsom i andre specifikke databehandlingssituationer som omhandlet i kapitel IX. EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

[...]«

12. Databeskyttelsesforordningens artikel 9 med overskriften »Behandling af særlige kategorier af personoplysninger« forbyder i stk. 1 bl.a. behandling af helbredsoplysninger. Det fremgår af samme forordnings artikel 9, stk. 2, litra g), at stk. 1 ikke finder anvendelse, hvis »[b]ehandling er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser«.

13. Databeskyttelsesforordningens artikel 10 med overskriften »Behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser« bestemmer, at »[b]ehandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser [...] kun [må] foretages under kontrol af en offentlig myndighed, eller hvis behandling har hjemmel i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som giver passende garantier for registreredes rettigheder og frihedsrettigheder. Ethvert omfattende register over straffedomme må kun føres under kontrol af en offentlig myndighed«.

14. Databeskyttelsesforordningens artikel 77 med overskriften »Ret til at indgive klage til en tilsynsmyndighed« bestemmer i stk. 1:

»Uden at det berører andre administrative klageadgange eller adgang til retsmidler, har enhver registreret ret til at indgive klage til en tilsynsmyndighed, navnlig i den medlemsstat, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted eller sit arbejdssted, eller hvor den påståede overtrædelse har fundet sted, hvis den registrerede finder, at behandlingen af personoplysninger vedrørende vedkommende overtræder denne forordning.«

15. Databeskyttelsesforordningens artikel 78 med overskriften »Adgang til effektive retsmidler over for en tilsynsmyndighed« bestemmer i stk. 1:

»Uden at det berører andre administrative eller udenretslige klageadgange, har enhver fysisk eller juridisk person ret til effektive retsmidler over for en juridisk bindende afgørelse truffet af en tilsynsmyndighed vedrørende vedkommende.«

Østrigsk ret

16. Det fremgår af § 5, stk. 5, i Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 (den føderale antidopinglov fra 2021) af 23. december 2020 (BGBl. I, 152/2020) (herefter »ADBG«), at Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (det nationale antidopingagentur, Østrig, herefter »NADA«) er et almennyttigt anpartsselskab, der fungerer som et uafhængigt dopingkontrolorgan og er ansvarligt for behandlingen af personoplysninger.

17. I henhold til ADBG's § 5, stk. 6, nr. 4, underretter NADA Bundes-Sportorganisation (Østrigs føderale idrætsorganisation), idrætsorganisationer, idrætsudøvere, øvrige personer og konkurrencearrangører samt stiller vederlagsfrit oplysninger til rådighed for offentligheden om »sikkerhedsforanstaltninger (f.eks. suspenderinger) og udelukkelser af idrætsudøvere og øvrige personer, som kommer til [dets] kendskab, og ophævelse af disse, med angivelse af de pågældende personers navne, udelukkelsens varighed og grundene hertil, uden at det er muligt at

udlede særlige kategorier af personoplysninger, navnlig helbredsoplysninger, om de berørte personer. Er der tale om særligt sårbare personer samt motionsidrætsudøvere, kan denne information undlades [...]«.

18. ADBG's § 6, stk. 2, bestemmer bl.a., at NADA som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 32-34 skal sørge for personoplysningernes og de særlige kategorier af personoplysningers sikkerhed. Denne bestemmelse præciserer, at »[d]atabehandlingen er nødvendig af hensyn til en effektiv gennemførelse af [WADC's] antidopingregler og denne forbundslovs bestemmelser, såfremt de registrerede ved kontrakt har forpligtet sig til at overholde WADC«. Endvidere »[må] særlige kategorier af personoplysninger, navnlig helbredsoplysninger, [...] kun behandles, hvis dette er absolut nødvendigt på grund af antidopingreglerne i denne forbundslov eller WADC«.

19. Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (det østrigske antidopingretsudvalg, herefter »ÖADR«) er et offentligt udvalg, der er uafhængigt af statslige organer, enkeltpersoner og NADA, som i henhold til ADBG's § 7, stk. 1, »skal gennemføre disciplinærsager for den respektive kompetente forbundsidrætsorganisation i henhold til den kompetente internationale idrætsorganisations antidopingregler (antidopingprocedure)«.

20. I henhold til ADBG's § 21, stk. 3, skal ÖADR, »senest 20 dage efter at afgørelsen har opnået retskraft, underrette Bundes-Sportorganisation [(den føderale idrætsorganisation)], idrætsorganisationer, idrætsudøvere, øvrige personer og arrangører af konkurrencer samt offentligheden om pålagte sanktioner (f.eks. suspenderinger) og afgørelser i antidopingsager med angivelse af den berørte persons navn, varigheden af suspenderingen og grundene hertil, uden at det er muligt at udlede helbredsoplysninger om den berørte person. Er der tale om særligt sårbare personer, motionsidrætsudøvere samt personer, der ved meddelelse af oplysninger eller andre informationer i væsentligt omfang har bidraget til at afsløre potentielle overtrædelser af antidopingregler, kan denne underretning undlades. Slås det fast, at der foreligger en overtrædelse af antidopingregler i henhold til § 1, stk. 2, nr. 3 og 9-11, skal afgørelsen af hensyn til folkesundheden gøres offentligt tilgængelig, såfremt der er tale om motionsidrætsudøvere«.

21. Det fremgår i det væsentlige af ADBG's § 23, stk. 14, at de samme forpligtelser gælder for Unabhängige Schiedskommission (det uafhængige voldgiftsudvalg, Østrig, herefter »USK«).

Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

22. I forbindelse med antidopingprocedurer blev idrætsudøverne AR, YT, DI og RN (herefter »sagsøgerne«) genstand for afgørelser om suspendering (for en bestemt periode eller livsvarigt, alt efter omstændighederne), som enten blev truffet af ÖADR, der har beføjelse til at gennemføre antidopingprocedurer, eller af USK, der har beføjelse til at kontrollere ÖADR's afgørelser.

23. I henhold til østrigsk antidopinglovgivning offentliggøres suspenderinger, der er besluttet af ÖADR eller USK, af NADA i en liste på selskabets websted. Under hele suspenderingens varighed indeholder denne liste den pågældende idrætsudøvers for- og efternavn, den udøvede sportsgren, den begåede overtrædelse af antidopingreglerne, den pålagte sanktion samt sanktionens begyndelse og ophør. ÖADR offentliggør ligeledes de samme oplysninger samt det forbudte aktivstof, der eventuelt er tale om, ved en pressemeddelelse på ÖADR's eget websted.

24. Den 14. og 15. oktober 2021 anmodede sagsøgerne ÖADR og NADA om ikke længere at anføre deres respektive navne og idrætsdiscipliner. ÖADR og NADA efterkom ikke disse anmodninger.

25. Den 22. oktober 2021 indgav sagsøgerne en klage til Österreichische Datenschutzbehörde (den østrigske databeskyttelsesmyndighed, Østrig) (herefter »den østrigske databeskyttelsesmyndighed«) i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, med påstand om, at det blev fastslået, at retten til sletning og begrænsning af oplysninger var blevet tilsidesat, og at ÖADR og NADA blev pålagt ikke længere at offentliggøre deres navne og idrætsgrene på de nævnte websteder. De gjorde ligeledes gældende, at der var tale om en særlig kategori af personoplysninger og en behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser som omhandlet i henholdsvis artikel 9 og 10 i databeskyttelsesforordningen. Den ordning med udifferentieret offentliggørelse, der er fastsat i østrigsk ret, er ifølge disse sagsøgere uforenelig med databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, og er hverken nødvendig eller forholdsmæssig.

26. Den 26. november 2021 afviste den østrigske databeskyttelsesmyndighed klagen som ubegrundet. Hvad nærmere bestemt angår YT blev dennes klage afvist på grund af manglende søgsmålsinteresse med den begrundelse, at vedkommendes oplysninger endnu ikke var blevet offentliggjort.

27. Sagsøgerne anlagde herefter sag ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), den forelæggende ret, på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 78, stk. 1. I denne forbindelse gjorde NADA, den første sagsøgte i hovedsagen, gældende, at offentliggørelsen af personoplysningerne på agenturets websted var nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhvilede det, og for udførelsen af en opgave i samfundets interesse som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e).

28. Den forelæggende ret besluttede at udsætte hovedsagen på grund af USK's indgivelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse i sagen NADA m.fl.[8]. Efter at denne anmodning var blevet afvist ved dom af 7. maj 2024[9], blev den nationale sag for den forelæggende ret genoptaget.

29. På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er databehandling af personoplysninger, hvorved de registreredes navn, den udøvede sportsgren, den begåede overtrædelse af antidopingregler, sanktionen samt sanktionens begyndelse og ophør offentliggøres på den almindeligt tilgængelige del af webstedet tilhørende [NADA,] https://www.nada.at/de/recht/suspendierungen-sperren, i form af en registrering i en tabel samt i almindeligt tilgængelige pressemeddelelser fra [ÖADR] på adressen https://www.oeadr.at, omfattet af EU-rettens anvendelsesområde som omhandlet i artikel 16, stk. 2, første punktum, TEUF, således at [databeskyttelsesforordningen] finder anvendelse på en sådan behandling af personoplysninger?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

[8] – Sag C-115/22 (EUT 2022, C 207, s. 15 og 16).

[9] – Dommen i sagen NADA m.fl. (C-115/22, EU:C:2024:384).

2) Er oplysningen om, at en bestemt person har overtrådt visse antidopingregler og som følge af denne overtrædelse er udelukket fra at deltage i (nationale og internationale) konkurrencer, en »helbredsoplysning« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9?

3) Er databeskyttelsesforordningen – navnlig henset til artikel 6, stk. 3, andet afsnit, heri – til hinder for en national lovgivning, ifølge hvilken navnene på de personer, der er berørt af afgørelsen fra det østrigske antidopingretsudvalg eller det uafhængige voldgiftsudvalg, varigheden af udelukkelsen og grundene hertil offentliggøres, uden at det er muligt at udlede helbredsoplysninger om den registrerede? Spiller det i denne forbindelse en rolle, at der i henhold til den nationale ordning kun kan ses bort fra offentliggørelse af disse oplysninger over for offentligheden, såfremt den registrerede er en motionsidrætsudøver, en mindreårig person eller en person, der ved meddelelse af oplysninger eller andre informationer i væsentligt omfang har bidraget til at afsløre potentielle overtrædelser af antidopingregler?

4) Kræver databeskyttelsesforordningen – navnlig henset til principperne i artikel 5, stk. 1, litra a) og litra c), heri – før offentliggørelsen under alle omstændigheder, at der foretages en interesseafvejning for så vidt angår på den ene side den registreredes personlige interesser, der berøres af en offentliggørelse, og på den anden side offentlighedens interesse i at få oplysninger om en idrætsudøvers overtrædelse af antidopingregler?

5) Er oplysningen om, at en bestemt person har overtrådt visse antidopingregler og som følge af denne overtrædelse er udelukket fra at deltage i (nationale og internationale) konkurrencer, en behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10?

6) Såfremt det femte præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende:

   Skal aktiviteter henholdsvis afgørelser fra en myndighed, som i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 10 er blevet pålagt tilsynet med behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhedsforanstaltninger, være underlagt domstolsprøvelse?

7) Skal en klage i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77 vedrørende en hævdet overtrædelse i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 17, hvor der på tidspunktet for indgivelsen af klagen til tilsynsmyndigheden og tilsynsmyndighedens afgørelse endnu ikke forelå en behandling af den registreredes personoplysninger, men denne behandling skete, mens sagen verserede for retten, antages til behandling henholdsvis efterfølgende antages til behandling, hvis der allerede ved indgivelsen af klagen foreligger konkrete indikationer af, at den dataansvarlige umiddelbart forestående eller i nær fremtid vil foretage en behandling af personoplysninger?«

30. Sagsøgerne i hovedsagen, NADA, den østrigske databeskyttelsesmyndighed, Kommissionen samt den østrigske, den lettiske, den nederlandske, den polske og den finske regering har indgivet skriftlige indlæg. Sagsøgerne i hovedsagen, NADA, Kommissionen samt den østrigske, den lettiske og den finske regering har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i det offentlige retsmøde, der blev afholdt den 13. maj 2025.

Bedømmelse

31. Jeg vil først behandle det første spørgsmål om, hvorvidt databeskyttelsesforordningen finder anvendelse, og derefter analysere det andet, det femte og det sjette spørgsmål, der vedrører visse særlige oplysninger, inden jeg behandler spørgsmålet om proportionalitetsprincippet (det tredje og det fjerde spørgsmål). Til sidst vil jeg behandle det syvende spørgsmål, som er af mere proceduremæssig karakter.

Det første spørgsmål

32. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelsen af antidopinglovgivningen udgør en »aktivitet«, der er omfattet af »EU-retten« som omhandlet i artikel 16, stk. 2, første punktum, TEUF.

33. Svaret på dette spørgsmål har stor betydning, eftersom databeskyttelsesforordningen i benægtende fald ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Databeskyttelsesforordningen, der er vedtaget på grundlag af artikel 16 TEUF, udelukker således ved artikel 2, stk. 2, litra a), behandling af personoplysninger under udøvelse af aktiviteter, »der falder uden for EU-retten«, fra sit anvendelsesområde.

34. Indledningsvis vil jeg gerne – selv om den forelæggende ret ikke har nævnt den – gøre opmærksom på, at undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), fastsætter, at denne forordning ikke gælder for behandling af personoplysninger »som foretages af kompetente myndigheder med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner [...]«. Grunden til denne undtagelse er, at de »kompetente myndigheders« behandling af personoplysninger med dette formål er genstand for en mere specifik EU-retsakt, nemlig direktiv (EU) 2016/680[10], som blev vedtaget samme dag som databeskyttelsesforordningen. Det er på nuværende tidspunkt ikke udelukket, at det *materielle* kriterium for denne undtagelse kan være opfyldt i den foreliggende sag. Spørgsmålet om, hvorvidt den i den foreliggende sag omhandlede behandling af oplysninger foretages med de formål, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), henviser således til genstanden for det femte præjudicielle spørgsmål (vedrørende databeskyttelsesforordningens artikel 10) om, hvorvidt de domme og lovovertrædelser, der er genstand for den omhandlede behandling af oplysninger, har strafferetlig karakter. Det *organiske* kriterium for undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), er imidlertid ikke nævnt: Er NADA og ÖADR »kompetente myndigheder« som omhandlet i artikel 3, stk. 7, i direktiv 2016/680? I benægtende fald finder databeskyttelsesforordningen anvendelse, hvilket vil være min arbejdshypotese i min videre analyse. I bekræftende fald, og såfremt det materielle kriterium ligeledes er opfyldt, opstår derimod spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2016/680 finder anvendelse i stedet for databeskyttelsesforordningen, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

35. Efter denne bemærkning skal det anføres, at det i det foreliggende tilfælde er ubestridt, at den omhandlede behandling af personoplysninger, som de østrigske antidopingmyndigheder har foretaget, og som består i offentliggørelse på internettet af de berørte idrætsudøveres navn, den udøvede sportsgren, den begåede overtrædelse af antidopingreglerne, sanktionen samt

[10] – Parlamentets og Rådets direktiv af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016, L 119, s. 89).

sanktionens begyndelse og ophør, svarer til den behandling, hvorpå databeskyttelsesforordningen finder anvendelse i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, dvs. behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling [11].

36. Det mere kontroversielle spørgsmål er, om denne behandling er omfattet af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a).

37. I min analyse vil jeg først henvise til princippet om en streng fortolkning af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), og derefter drage konsekvenserne heraf med hensyn til antidopingforanstaltningerne på baggrund af NADA's argumenter.

Streng fortolkning af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a)

38. I overensstemmelse med fast retspraksis skal undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), fortolkes strengt, for så vidt som den bevirker, at den ordning med beskyttelse af personoplysninger, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, ikke kan anvendes, og således afviger fra formålet om beskyttelse [12].

39. Som det i det væsentlige er anført i sjette til tolvte betragtning til databeskyttelsesforordningen, kræver den hastige teknologiske udvikling, globaliseringen og omfanget af indsamlingen og delingen af personoplysninger en stærk og sammenhængende databeskyttelsesramme i Unionen, der sikrer et højt beskyttelsesniveau for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger, som er ensartet i alle medlemsstater, og som understøttes af effektiv håndhævelse, således at der skabes den tillid, der gør det muligt, at den digitale økonomi kan udvikle sig på det indre marked.

40. Ud fra denne synsvinkel er databeskyttelsesforordningens materielle anvendelsesområde, som er fastsat i artikel 2, nødvendigvis bredt, og de undtagelser, der fremgår af forordningen, skal fortolkes strengt. Domstolen har således fastslået, at databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), sammenholdt med 16. betragtning hertil, alene har til formål at udelukke behandling af personoplysninger under udøvelse af en aktivitet, som tilsigter at beskytte statens sikkerhed, eller en aktivitet, som kan henføres til samme kategori, fra anvendelsesområdet for denne forordning.

41. Aktiviteter, som har til formål at beskytte den nationale sikkerhed, omfatter navnlig de aktiviteter, hvis formål er at beskytte centrale statslige funktioner og samfundets grundlæggende interesser [13].

[11] – Jf. dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, herefter »Lindqvist-dommen«, EU:C:2003:596, præmis 25 og 26).

[12] – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, herefter »dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima«, EU:C:2021:504, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis), af 20.10.2022, Koalitsia »Demokratichna Bulgaria – Obedinenie« (C-306/21, EU:C:2022:813, præmis 35), og af 16.1.2024, Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, herefter »Österreichische Datenschutzbehörde-dommen«, EU:C:2024:46, præmis 37).

[13] – Jf. dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 66 og 67). Jf. desuden tilsvarende, i sammenhæng med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (»direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«) (EFT 2002, L 201, s. 37), dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 135), og af 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána m.fl. (C-140/20, EU:C:2022:258, præmis 61), som nævner »aktiviteter, der alvorligt kan destabilisere et lands grundlæggende forfatningsmæssige, politiske, økonomiske eller sociale strukturer og navnlig direkte true samfundet, befolkningen eller staten som sådan, såsom bl.a. terrorvirksomhed«.

42. Det er derimod ikke personer som sådan, der udelukkes fra databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde, men alene deres aktiviteter [14]. Den omstændighed alene, at en aktivitet er statens eller en offentlig myndigheds, er således ikke tilstrækkelig til, at denne undtagelse automatisk finder anvendelse på denne aktivitet [15]. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at den, der foretager den pågældende behandling, udfører aktiviteter vedrørende statens sikkerhed, eftersom det alene er den pågældende aktivitet i forbindelse med den omhandlede behandling, der er relevant [16]. Det er ligeledes ikke tilstrækkeligt, at de omhandlede oplysninger i forbindelse med en overførsel af oplysninger, som foretages til forretningsmæssige formål, under eller efter overførslen kan blive behandlet af det pågældende tredjelands myndigheder af hensyn til den offentlige sikkerhed, forsvaret og statens sikkerhed [17].

43. Som den østrigske regering har fremhævet, bestemmer ADBG's § 1, stk. 1, i det foreliggende tilfælde imidlertid, at »doping påvirker de sportslige præstationer og er derfor i strid med princippet om fairness i sportskonkurrencer og med sportens oprindelige værdier (sportsånd), samtidig med at det kan være sundhedsskadeligt«.

44. Det kan derfor ikke hævdes, at NADA's og ÖADR's offentliggørelse af personoplysninger udgør behandling af oplysninger i forbindelse med en aktivitet, i det foreliggende tilfælde dopingbekæmpelse, vedrørende statens sikkerhed, eller som kan henføres til denne kategori som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a).

45. Det må heraf konkluderes, at undtagelsen baseret på denne bestemmelse i databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse på den behandling af oplysninger, der er omhandlet i den foreliggende sag.

46. NADA's argumenter, der dels er baseret på den omstændighed, at antidopingaktiviteter henhører under medlemsstaterne, dels på den omstændighed, at disse aktiviteter ikke er af økonomisk karakter, kan ikke afkræfte denne konstatering, hvilket jeg vil påvise i det følgende.

Antidopingaktiviteter er ikke undtaget fra databeskyttelsesforordningen...

– *... selv om de henhører under medlemsstaterne*

47. For det første har NADA gjort gældende, at antidopingpolitik er et område, der i henhold til den kompetencefordeling, der er fastsat i EU-retten, fortsat hører under medlemsstaternes kompetence, uanset den understøttende kompetence på sportsområdet, der er fastsat i artikel 165 TEUF.

48. Den omstændighed, at behandlingen af personoplysninger finder sted som led i en aktivitet, der henhører under medlemsstaternes kompetence, er imidlertid ikke i sig selv relevant med henblik på at udelukke denne behandling fra databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde

[14] – Jf. Österreichische Datenschutzbehörde-dommen (præmis 41) og generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse i denne sag (C-33/22, EU:C:2023:397, punkt 84).

[15] – Jf. dom af 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), hvor det drejede sig om aktiviteter af såvel politisk som administrativ karakter i udvalget for andragender ved Hessischer Landtag (delstaten Hessen, Tyskland) parlament, som var offentlige og denne delstats aktiviteter, idet dette udvalg bidrager indirekte til de parlamentariske aktiviteter.

[16] – Jf. Österreichische Datenschutzbehörde-dommen (præmis 51).

[17] – Jf. dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 88).

på grundlag af forordningens artikel 2, stk. 2, litra a), da den hverken henhører under en aktivitet, som tilsigter at beskytte statens sikkerhed, eller en aktivitet, som kan henføres til samme kategori [18].

49. At udelukke behandling, der foretages i forbindelse med en aktivitet, fra databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde med den begrundelse alene, at denne aktivitet henhører under medlemsstaternes kompetence, ville efter min opfattelse være i strid med både denne forordnings ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens formål.

50. Når databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), i sin ordlyd anvender udtrykket »aktiviteter, der falder uden for EU-retten«, henviser den således ikke til en logik, der drejer sig om kompetencer, men til en *materiel* logik, der drejer sig om lovgivers definition af anvendelsesområdet, i selve databeskyttelsesforordningen, på grundlag af artikel 16, stk. 2, TEUF. Denne bestemmelse *fastsætter* en lovgivningsmæssig kompetence, der *uddelegeres* til Unionen, for så vidt angår beskyttelse og fri udveksling af personoplysninger, og fastlægger til dette formål et specifikt anvendelsesområde [19]. Desuden har begrebet »EU-retten« i den særlige forbindelse, hvor der er tale om beskyttelse af personoplysninger, navnlig henset til de selvstændige problematikker, der er forbundet med behandling af disse oplysninger, som har krævet en særlig lovgivning, et mere vidtrækkende anvendelsesområde end »EU-rettens gennemførelse« som omhandlet i artikel 51 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [20]. Endelig er »EU-retten på mange områder, der henhører under medlemsstaternes kompetence, ikke uden betydning« [21]. Dette er navnlig tilfældet for databeskyttelsesforordningen, hvis anvendelsesområde, horisontalt set, nødvendigvis er bredt, henset til dens formål som anført i dette forslag til afgørelses punkt 39.

51. Selv om antidoping ikke er en aktivitet, som er *reguleret* ved en EU-retsakt, og den henhører under medlemsstaterne, kan det således ikke heraf udledes, at den behandling, der foretages i forbindelse med antidopingaktiviteter, falder »uden for EU-retten« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), som fortolket af Domstolen specifikt i sammenhæng med databeskyttelsesforordningen.

52. I øvrigt har sport, siden Lissabontraktaten trådte i kraft, været en understøttende kompetence, som er tillagt Unionen [22]. Artikel 165, stk. 2, TEUF fastsætter således, at »[m]ålene for Unionens indsats [...] er at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem de organisationer og myndigheder, der har ansvar for sport, samt ved at beskytte sportsudøvernes, især de yngstes, fysiske og moralske integritet«. Denne ordlyd henviser navnlig til antidopingpolitik. En sådan understøttende kompetence giver ganske vist ikke Unionen kompetence til at lovgive på sportsområdet. Selv om Unionens *aktivitet*

[18] – Jf. dom af 30.4.2025, Inspektorat kam Visshia sadeben savet (C-313/23, C-316/23 og C-332/23, EU:C:2025:303, præmis 104).

[19] – Som generaladvokat Szpunar formulerede det i sit forslag til afgørelse Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2023:397, punkt 68).

[20] – Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2020:1054, punkt 50-59) og Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2023:397, punkt 78).

[21] – Jf. K. Lenaerts, »L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres«, i *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, Paris, 2010, s. 424, punkt 7. Jf. ligeledes N. Cariat og P. Dermine, »La détermination de l'applicabilité du droit de l'Union européenne à une situation particulière«, i *Le droit de l'Union européenne et le juge belge/Het recht van de Europese Unie en de Belgische rechter*, Bruylant, Bruxelles, 2015, s. 85-114, L. Azoulai, »La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne«, i *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012, s. 341-368, navnlig s. 343.

[22] – Jf. i denne retning dommen i sagen European Superleague Company (præmis 99), og dom af 21.12.2023, Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010, præmis 67). Jf. ligeledes generaladvokat Emilious forslag til afgørelse RRC Sports (C-209/23, EU:C:2025:362, punkt 22-28).

ikke er lovgivende, findes den imidlertid og giver Unionen mulighed for at vedtage retsakter med det formål at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag i overensstemmelse med artikel 6 TEUF [23]. Antidopingreglernes sportsrelaterede karakter giver derfor ikke mulighed for at lægge til grund, at gennemførelsen af disse er en aktivitet, som falder uden for EU-retten som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a).

– *... og på trods af deres »manglende« økonomiske karakter*

53. For det andet har NADA gjort gældende, at idrætsudøvelse kun er omfattet af EU-retten, for så vidt som den udgør økonomisk virksomhed. De omhandlede antidopingregler er baseret på rent sportslige hensyn, og den i den foreliggende sag omhandlede behandling af oplysninger er således ikke et spørgsmål, der henhører under økonomisk virksomhed, og falder derfor uden for EU-retten.

54. Jeg finder heller ikke dette argument om, at antidopingreglerne kan »skilles ud« fra andre regler, overbevisende.

55. Argumentet om, at »sportsudøvelse [alene] hører […] under fællesskabsretten, for så vidt den er en økonomisk virksomhed i den i [EF-]traktatens artikel 2 forudsatte betydning«, henviser således til dom af 12. december 1974, Walrave og Koch [24]. Siden da har Unionen imidlertid udøvet sin kompetence på databeskyttelsesområdet på grundlag af artikel 16 TEUF. Det var således medlemsstaternes hensigt også at anvende EU-retten om beskyttelse af personoplysninger, på ikke-økonomiske områder, således som det fremgår af både databeskyttelsesforordningens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens formål.

56. For det første fastlægger *ordlyden* af databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), denne forordnings materielle anvendelsesområde ved brug af begrebet »aktiviteter« og ikke »økonomiske aktiviteter«, der falder inden for eller uden for EU-retten.

57. For det andet bekræfter den *sammenhæng*, hvori databeskyttelsesforordningen indgår, og navnlig dens bestemmelser om overførsel af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer (databeskyttelsesforordningens kapitel V), denne ordlydsfortolkning. Selv om betingelserne for, at en sådan overførsel kan finde sted, ikke er opfyldt, kan undtagelser i særlige situationer, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 49, ikke desto mindre tillade en sådan overførsel. Det fremgår imidlertid udtrykkeligt af 112. betragtning til databeskyttelsesforordningen, at fravigelserne i disse særlige situationer »navnlig [bør] gælde for overførsel af oplysninger, der foretages af hensyn til vigtige samfundsinteresser, f.eks. international udveksling af oplysninger [...] for at nedbringe og/eller afskaffe doping inden for sport«. Som den finske regering har fremhævet, fremgår det af denne betragtning, at EU-lovgiver ikke fandt, at behandling af personoplysninger inden for antidopingkontrol – skønt den vedrører en ikke-økonomisk aktivitet – faldt uden for den nævnte forordnings anvendelsesområde.

58. Endelig er kriteriet, der er baseret på en tilknytning til EU-retten gennem en økonomisk aktivitet, efter min opfattelse heller ikke relevant, henset til de *formål*, der forfølges med databeskyttelsesforordningen. Et sådant kriterium ville således føre til, at databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde skulle fastlægges fra sag til sag, alt efter om

[23] – Jf. dommen i sagen European Superleague Company (præmis 99). Jf. f.eks. resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om EU-arbejdsplanen for sport (1.7.2024-31.12.2027) (EUT 2024, C 3527, s. 1).

[24] – 36/74, EU:C:1974:140, præmis 4. Jf. ligeledes dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 73). Jf. vedrørende en opdateret formulering dom af 4.10.2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

den pågældende behandling af oplysninger havde en tilknytning til særlige EU-retlige bestemmelser eller til de frihedsrettigheder, der gælder for det indre marked, eller ej. En risiko ved en sådan fortolkning, der varierer alt efter de konkrete situationer, ville være, at grænserne for nævnte forordnings anvendelsesområde ville blive usikre og uberegnelige [25] i strid med forordningens væsentlige formål, nemlig at sikre, at reglerne for beskyttelse anvendes konsekvent og ensartet overalt i Unionen, og fjerne hindringerne for udveksling af personoplysninger inden for Unionen.

59. Jeg vil desuden tilføje, at man i det mindste hvad angår professionelle idrætsudøvere ikke kan udelukke en forbindelse mellem antidopingreglerne og deres erhvervsmæssige aktiviteter og dermed en økonomisk tilknytning til bl.a. den frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser [26]. De pålagte sanktioner kan nemlig medføre ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser som følge af idrætsudøvernes suspendering, som i nogle tilfælde er livsvarig. Såfremt en sådan økonomisk tilknytning skulle lægges til grund ved fastlæggelsen af databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde, ville det føre til det temmelig utilfredsstillende resultat, at databeskyttelsesforordningen f.eks. kunne finde anvendelse på professionelle idrætsudøvere, men ikke på motionsidrætsudøvere [27]. En sådan forskel i behandlingen alt efter, om aktiviteten anses for økonomisk eller ej, kan dårligt forenes med databeskyttelsesforordningen og dens beskyttelsesformål hvad angår personoplysninger.

Forslag til besvarelse af det første spørgsmål

60. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første spørgsmål således, at artikel 16, stk. 2, første punktum, TEUF og databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at behandling af personoplysninger, der i henhold til nationale antidopingregler består i offentliggørelse af de berørte idrætsudøveres navn, den udøvede sportsgren, den begåede overtrædelse af antidopingregler, sanktionen samt sanktionens begyndelse og ophør, ikke kan anses for behandling under udøvelse af »aktiviteter, der falder uden for EU-retten« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a).

Det andet spørgsmål

61. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om offentliggørelsen af de omhandlede personoplysninger vedrører »helbredsoplysninger« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9.

Bred fortolkning af begrebet »helbredsoplysninger«

62. Dette spørgsmål bunder i, at databeskyttelsesforordningens artikel 9 fastsætter en særlig retlig ordning, der beskytter de kategorier af personoplysninger, der kaldes »følsomme«, herunder »helbredsoplysninger«. Disse oplysninger, der anses for at være en central del af personers intimsfære, kræver som sådan et højt beskyttelsesniveau, både på grund af beskyttelsen af

[25] – Jf. tilsvarende dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 42), og Lindqvist-dommen (præmis 40 og 41).

[26] – Jf. dom af 18.7.2006, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen (C-519/04 P, herefter »dommen i sagen Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen«, EU:C:2006:492, præmis 47). Hvad angår motionsidrætsudøvere kan EU-retten ligeledes finde anvendelse på grundlag af statsborgerskabet (jf. dom af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497).

[27] – Desuden har dette begreb ikke nødvendigvis den samme betydning i alle medlemsstaterne med den konsekvens, at databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde i tilfælde af forskellige fortolkninger ville afhænge af national ret.

privatlivets fred, tavshedspligten og lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger [28]. Behandling af disse oplysninger er derfor forbudt i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, medmindre en af de undtagelser, der er fastsat i denne artikels stk. 2, finder anvendelse. Dette afspejles i 51. betragtning til databeskyttelsesforordningen, der vedrører følsomme oplysninger, hvoraf det fremgår, at denne specifikke beskyttelse er nødvendig, »da sammenhængen for behandling af dem kan indebære betydelige risici for disse grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder«. Ifølge 54. betragtning til databeskyttelsesforordningen skal det undgås, at »tredjemænd såsom arbejdsgivere eller forsikringsselskaber og pengeinstitutter behandler personoplysninger til andre formål«, hvis de behandles af hensyn til samfundsinteresser [29]. Kravet om databeskyttelse er i øvrigt vokset med informatiseringen af sundhedsstrukturerne og digitaliseringen af medier og datastrømme [30].

63. Hertil kommer, at forbuddet mod behandling af helbredsoplysninger i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, er uafhængigt af, om de oplysninger, der afsløres ved behandlingen af oplysninger, er korrekte eller ej, eller om den dataansvarlige handler med henblik på at opnå oplysninger, som henhører under en af de særlige kategorier, der er omhandlet i denne bestemmelse [31]. Det må heraf udledes, at den dataansvarliges formål, og navnlig den omstændighed, at behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse eller er i samfundets interesse – selv om det er et relevant element i forbindelse med anvendelsen af en af de ti undtagelser i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2 – ikke er et element, som der skal tages hensyn til ved *kvalificeringen* som »helbredsoplysninger« [32].

64. I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 15), sammenholdt med 35. betragtning til den nævnte forordning, omfatter sådanne oplysninger alle personoplysninger, der vedrører en fysisk persons fysiske eller mentale helbred, og som giver [33] information om vedkommendes tidligere, nuværende eller fremtidige helbredstilstand.

[28] – Jf. dog, vedrørende forskellene i art, anvendelsesområde og ordninger mellem retten til respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger, O. Tambou, »Chapitre 1. Droit autonome du droit au respect de la vie privée«, i *Manuel de droit européen de la protection des données à caractère personnel*, Bruylant, Bruxelles, 2020 (1. udgave), s. 21 og 22. Jf. vedrørende artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«) bl.a. dom af 5.10.1994, X mod Kommissionen (C-404/92 P, EU:C:1994:361, præmis 23), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.2.1997, Z mod Finland (CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95).

[29] – Dette vedrører f.eks. risikoen for forskelsbehandling. En forringet helbredstilstand kan således medføre forskelsbehandling med hensyn til adgang til beskæftigelse, forsikring eller kredit.

[30] – Selv om de ikke er direkte relevante i den foreliggende sag, kan helbredsoplysninger i forbindelse med internetforbundne applikationer og enheder bidrage til at afgrænse begrebet »helbredsoplysninger«. F.eks. rejser »livsstilsdata« eller »selvmålinger« (om hjertefrekvens, søvnperioder, kost, forbrugsvaner, der fremgår af supermarkedskort, osv.) spørgsmål om, hvorvidt der er tale om »helbredsoplysninger« eller ej. F.eks. er antallet af daglige skridt ikke i sig selv helbredsoplysninger, men kan blive det, hvis disse rådata kombineres med andre data, og der herudfra kan drages en konklusion om en persons helbred eller helbredsrisiko (jf. i denne henseende bilaget med overskriften »Health data in apps and devices« til skrivelsen fra Artikel 29-Gruppen til Kommissionens GD Connect om mHealth, af 5.2.2015, s. 2, der er tilgængelig via følgende link: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/other-document/files/2015/20150205_letter_art29wp_ec_health_data_after_plenary_annex_en.pdf).
Jf., blandt meget andet vedrørende tingenes internet (IoT), F. Casarosa og F. Gennari, »Data Sharing in the Internet of Medical Things – Between the Data Act and the EHDS«, *European Journal of Risk Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, s. 1-23; jf. også B. Yaşar, »I can feel your heartbeat: E-health evidence in criminal investigations«, *Shaping Utopia through law: How the law does (not) provide an answer to societal challenges*, Intersentia, Bruxelles, 2023 (1. udgave), s. 43-68 (navnlig s. 57, punkt 4.2.1).

[31] – Jf. dom af 4.10.2024, Schrems (Videregivelse af oplysninger til offentligheden) (C-446/21, EU:C:2024:834, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis), og dom af 4.10.2024, Lindenapothek (C-21/23, herefter »Lindenapotheke-dommen«, EU:C:2024:846, præmis 87).

[32] – Jf. i denne retning Lindenapotheke-dommen (præmis 92). I den foreliggende sag er undtagelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g) og i), som fastsætter, at behandlingen af følsomme oplysninger er mulig, hvis den er »nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser« eller »af hensyn til samfundsinteresser på folkesundhedsområdet«, med forbehold for proportionalitet, særligt relevante.

[33] – Artikel 6 i Europarådets »moderniserede konvention« af 18.5.2018 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (den såkaldte »konvention 108 +«) anvender ligeledes dette udtryk og fastsætter i forbindelse med særlige typer af oplysninger »personoplysninger vedrørende [...] helbred [...]«.

65. Domstolen har allerede fastslået, at begrebet »helbredsoplysninger« i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, henset til formålet med denne forordning, skal fortolkes bredt [34]. Ifølge den kontekstuelle og teleologiske fortolkning af databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 15), og artikel 9 er det tilstrækkeligt, at de pågældende oplysninger for at kunne kvalificeres som helbredsoplysninger, selv indirekte *gennem en intellektuel refleksion, som består i sammenstilling eller deduktion*, kan afsløre informationer om den registreredes helbredstilstand [35].

66. På denne baggrund er det mit indtryk, at der skematisk set kan sondres mellem to kategorier af helbredsoplysninger.

67. På den ene side de oplysninger, der genereres inden for de medicinske rammer, og som efter min opfattelse kan anses for »i kraft af deres karakter« [36] at være »objektive« [37] helbredsoplysninger, der, som anført i 35. betragtning til databeskyttelsesforordningen, vedrører oplysninger om f.eks. en fysisk eller psykisk sygdom, et handicap, en sygdomsrisiko, en sygehistorie eller en sundhedsfaglig behandling. De indgår sædvanligvis i den pågældendes patientjournal [38]. På samme måde er oplysninger, der, selv om de ikke er medicinske, indsamles med henblik på at indgå i patientjournalen, som det er tilfældet med de administrative oplysninger, som denne journal skal indeholde, omfattet af 35. betragtning til databeskyttelsesforordningen som »helbredsoplysninger«. I denne henseende anses de pågældende oplysninger for at vedrøre helbredet og for at give oplysninger om den registreredes helbredstilstand.

68. I denne forbindelse har begrebet »sygdomsrisiko«, der er nævnt i 35. betragtning til databeskyttelsesforordningen, utvivlsomt en vis betydning. Som det fremgår af arbejdet i Artikel 29-Gruppen, omfatter dette oplysninger om en registreret persons potentielle fremtidige sundhedstilstand. Den fremtidige sygdomsrisiko, der er »videnskabeligt bevist eller almindeligt anerkendt«, tages således i betragtning, og som eksempler nævnes overdrevet forbrug af alkohol eller tobak og brug af narkotika [39].

69. På den anden side – uden for en medicinsk sammenhæng – kan en oplysning bl.a. vedrøre helbredet, hvis oplysningen er af en art, der selv indirekte kan give oplysninger om en fysisk persons tidligere, nuværende eller fremtidige fysiske eller mentale helbredstilstand [40]. Det er

[34] – Jf. Lindqvist-dommen (præmis 50) og Lindenapotheke-dommen (præmis 81).

[35] – Jf. dom af 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, herefter »dommen i sagen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija«, EU:C:2022:601, præmis 123-127), og Lindenapotheke-dommen (præmis 83). Denne brede fortolkning af definitionen kan skyldes ønsket om at »modvirke de potentielle virkninger af nye big data-teknologier, som kan opnå omfattende viden om en persons helbred ved at behandle data, der blot afslører enkelte ting om den pågældendes helbredstilstand« (frit oversat) (jf. G. Verhenneman, »Chapter III. – Understanding the Subject of Protection«, i *The Patient, Data Protection and Changing Healthcare Models*, Intersentia, Bruxelles, 2021 (1. udgave), s. 97 ff., navnlig s. 109).

[36] – Jf. L. Maisnier-Broché, »Fasc. 945: Données de santé à caractère personnel – Régime général«, *JurisClasseur Communication*, 2019.

[37] – Jf. J. Herveg og J.-M. Van Gyshesemm, »Titre 16 – L'impact du Règlement général sur la protection des données dans le secteur de la santé«, i *Le règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR)*, Larcier, Bruxelles, 2018 (1. udgave), s. 722.

[38] – Jf. analogt arbejdsdokumentet om behandling af personoplysninger, der vedrører registreredes helbred, i elektroniske patientjournaler (»Artikel 29-Gruppen«, af 15.2.2007, WP 131, punkt II.2) (tilgængeligt via følgende link: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp131_en.pdf).

[39] – Jf. bilaget »Health data in apps and devices« til skrivelsen fra Artikel 29-Gruppen til Kommissionens GD Connect om mHealth af 5.2.2015, s. 2 (tilgængeligt via følgende link: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/other-document/files/2015/20150205_letter_art29wp_ec_health_data_after_plenary_annex_en.pdf).

[40] – Jf. navnlig retningslinjer 03/2020 om behandling af helbredsoplysninger med henblik på videnskabelig forskning i forbindelse med covid-19-udbruddet, vedtaget af EDPS den 21.4.2020, punkt 3.1, som er tilgængelige via følgende link: edpb_guidelines_202003_healthdatascientificresearchcovid19_en.pdf

»gråzonen«[41] med hensyn til begrebet »helbredsoplysning«, der fører til spørgsmålet om, i hvilket omfang dens indirekte forbindelse til helbred kan føre til, at den kvalificeres som sådan. Det afgørende er her, om der på grundlag af de pågældende oplysninger kan drages konklusioner om den registreredes helbredstilstand, uanset om der er tale om en patologisk eller fysiologisk tilstand, og uafhængigt af disse konklusioners pålidelighed. Der kan i denne forbindelse tages hensyn til sammenhængen[42] og til forbindelsen mellem den pågældende information og muligheden for at udlede et aspekt af en persons helbred heraf[43].

70. Artikel 29-Gruppen anså f.eks. information om en persons tilknytning til grupper med et helbredsrelateret formål som »Weight Watchers« og »Anonyme Alkoholikere« for en helbredsoplysning[44]. Desuden kan der med rådata fra en »selvmåling« (f.eks. vægt eller blodtryk, der registreres på et smartur), der ikke i sig selv er en helbredsoplysning, kombineret med anden information drages konklusioner om den pågældendes helbred. Artikel 29-Gruppen præciserer i denne forbindelse, at der skal foretages en vurdering i hvert enkelt tilfælde: En applikation, der sporer og lagrer antallet af skridt over nogle dage og sletter disse data efter en uge, behandler muligvis ikke »helbredsoplysninger«. Men en applikation, der kombinerer flere års omfattende kvantificerede registreringer af en person (f.eks. sporing af søvn- og motionsvaner, detaljerede registreringer af kost, vægt, BMI, blodtryk og andre vitale statistikker samt en humørdagbog), anses for behandling af helbredsoplysninger. I så fald vil ikke kun konklusionerne og følgeslutningerne, men også rådataene blive anset for helbredsoplysninger[45].

41 – W. Schäfke-Zell, »Revisiting the definition of health data in the age of digitalized health care«, *International Data Privacy Law*, Oxford University Press, Oxford, bind 12, nr. 1, 2022, s. 33-43.

42 – Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:354, punkt 47).

43 – Jf. bilaget »Health data in apps and devices« til skrivelsen fra Artikel 29-Gruppen til Kommissionens GD Connect om mHealth, af 5.2.2015, s. 2, tilgængeligt via følgende link: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/other-document/files/2015/20150205_letter_art29wp_ec_health_data_after_plenary_annex_en.pdf. Jf. ligeledes vedrørende dette spørgsmål G. Verhenneman, »Chapitre III. – Understanding the Subject of Protection«, i *The Patient, Data Protection and Changing Healthcare Models*, Intersentia, Bruxelles, 2021 (1. udgave), s. 97 ff. Bemærk, at der kan tages hensyn til selv en uklar forbindelse (jf. C. Mascret, »Arrêt Lindenapotheke: vers une protection renforcée des données de santé et une ouverture des voies de recours en matière de protection des données (CJUE, 4.10.2024, C-21/23)«, *Journal de droit européen*, 2025/1, s. 17-20.

44 – Jf. bilaget »Health data in apps and devices« til skrivelsen fra Artikel 29-Gruppen til Kommissionens GD Connect om mHealth, af 5.2.2015, s. 2, tilgængeligt via følgende link: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/other-document/files/2015/20150205_letter_art29wp_ec_health_data_after_plenary_annex_en.pdf. Jf. ligeledes vedrørende sondringen mellem forbrugsvaner og afhængighed G. Borges, »Der Mann mit der Brille und die DSGVO – Der Begriff des Gesundheitsdatums«, *Rechtswissenschaft*, bind 14, nr. 2, 2023, navnlig s. 172 og 173.

45 – Jf. i denne henseende bilaget »Health data in apps and devices« til skrivelsen fra Artikel 29-Gruppen til Kommissionens GD Connect om mHealth, af 5.2.2015, s. 2 og fodnote 5, der er tilgængelig via følgende link: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/other-document/files/2015/20150205_letter_art29wp_ec_health_data_after_plenary_annex_en.pdf. På samme måde er indkøbsvaner i supermarkeder ikke i sig selv helbredsoplysninger, men kan blive det, hvis de kombineres og analyseres med henblik på at overvåge lidelser som fedme eller diabetes.

Anvendelse på den foreliggende sag

71. I tvisten i hovedsagen fastsætter den omhandlede lovgivning, at der ud over angivelsen af de berørte idrætsudøveres navn og varigheden af deres suspendering også offentliggøres grundene til suspenderingen med en henvisning til kategorien af den eller de konstaterede overtrædelser. Hvis overtrædelsen vedrører et forbudt stof eller en forbudt metode, skal dette også angives i den meddelelse, der offentliggøres på ÖADR's websted [46].

72. Jeg gør indledningsvis opmærksom på, at de overtrædelser af antidopingreglerne, der videregives, er opdelt i kategorier [47].

73. Jeg er enig med den østrigske databeskyttelsesmyndighed i, at det kun er de overtrædelser, der er omhandlet i kategori 2.1 og 2.2, som skal undersøges i lyset af begrebet »helbredsoplysninger«. De øvrige overtrædelser vedrører således ulovlig adfærd, der efter min opfattelse ikke som sådan, end ikke indirekte, kan afsløre oplysninger om den registreredes helbred. F.eks. afslører oplysningen om, at en idrætsudøver har tilsidesat whereabouts-reglerne (kategori 2.4-overtrædelse) eller har handlet med forbudte stoffer (kategori 2.7-overtrædelse), ingen oplysninger om den pågældendes helbred.

74. Desuden skal det anføres, at overtrædelser i kategori 2.1 og 2.2 kun kan konstateres ved en antidopingtest af den pågældende idrætsudøver og analyse af prøver med henblik på at påvise forbudte stoffer og metoder. Jeg vil tilføje, at disse analyser foretages af akkrediterede fagfolk [48] og dermed i en kvasimedicinsk eller endog medicinsk sammenhæng. Konstateringen af sådanne lovovertrædelser henviser således til udtrykket »oplysninger, der hidrører fra prøver eller undersøgelser af en legemsdel eller legemlig substans« som omhandlet i 35. betragtning til databeskyttelsesforordningen. Sådanne oplysninger kunne derfor anses for at være *egentlige* helbredsoplysninger.

75. I denne henseende foretages testen ganske vist med henblik på at opdage dopingstoffer, der tages for at forbedre sportspræstationer, og behandling i form af videregivelse af de omhandlede oplysninger opfylder et repressivt formål i forhold til den pågældende idrætsudøver og har en afskrækkende virkning. Det bør dog erindres, at det formål, der forfølges, ikke er relevant for *kvalificeringen* af de pågældende oplysninger [49].

[46] – Bestemmelsen om, at videregivelsen sker, »uden at det er muligt at udlede helbredsoplysninger om den registrerede«, er ikke tilstrækkelig til at udelukke, at det forelagte spørgsmål er relevant. Det er således min opfattelse, at denne bemærkning henviser til tilfælde, hvor der er givet en tilladelse til terapeutisk brug (som under visse betingelser giver en idrætsudøver med en medicinsk lidelse mulighed for at bruge et forbudt stof eller en forbudt metode, uden at denne information offentliggøres og uden at overtræde loven) eller til detaljer om prøveresultater, som ikke er omhandlet her.

[47] – Listen over disse kategorier af overtrædelser, der er nummereret fra 2.1 til 2.11, findes bl.a. på NADA's websted og i WADC. Sammenfattende udgør disse overtrædelser: tilstedeværelse af et forbudt stof eller dets metabolitter eller markører i en prøve fra en idrætsudøver (kategori 2.1), en idrætsudøvers anvendelse eller forsøg på anvendelse af et forbudt stof eller en forbudt metode (kategori 2.2), en idrætsudøvers unddragelse, nægtelse eller undladelse af at medvirke til prøvetagning (kategori 2.3), whereabouts-overtrædelser (kategori 2.4), manipulation eller forsøg på manipulation med enhver del af dopingkontrollen udført af en idrætsudøver eller anden person (kategori 2.5), en idrætsudøvers eller en idrætsudøvers støttepersons besiddelse af et forbudt stof eller en forbudt metode (kategori 2.6), ulovlig handel eller forsøg på ulovlig handel med et forbudt stof eller en forbudt metode foretaget af en idrætsudøver eller anden person (kategori 2.7), administration eller forsøg på administration af ethvert forbudt stof eller enhver forbudt metode af en idrætsudøver eller anden person til en idrætsudøver i eller uden for konkurrence (kategori 2.8), en idrætsudøvers eller anden persons medvirken eller forsøg på medvirken (kategori 2.9), en idrætsudøvers eller anden persons forbudte tilknytning (kategori 2.10) og handlinger udført af en idrætsudøver eller anden person for at modvirke indberetning til myndigheder eller udøve repressalier i forbindelse med en sådan indberetning (kategori 2.11).

[48] – WADC's artikel 6.1 foreskriver, at der skal anvendes akkrediterede eller godkendte laboratorier.

[49] – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 63.

76. Jeg finder heller ikke den omstændighed, at dopingstoffer ikke er lægemidler, overbevisende. For det første omfatter begrebet »helbredsoplysninger« nemlig ikke kun medicinske oplysninger med terapeutisk formål. Desuden er visse lægemidler sundhedsskadelige, hvis de misbruges. For det andet er formålet med bekæmpelse af doping ganske vist at fremme retfærdighed og lighed blandt idrætsudøvere, men der er også helbredsmæssige hensyn [50]. Mange stoffer og metoder er således forbudt på grund af deres sundhedsskadelige virkninger, også selv om denne virkning kan afhænge af produktet, den mængde, der indtages, og den pågældende persons konstitution [51].

77. Ved kvalificeringen af de omhandlede oplysninger kan der derfor efter min opfattelse ikke ses bort fra virkningerne – nuværende såvel som fremtidige – af indtagelsen af et forbudt stof på idrætsudøverens helbred, uanset om idrætsudøverens formål er at forbedre sine præstationer.

78. Endelig er det min opfattelse, at den omstændighed, at ÖADR offentliggør navnet på det forbudte stof, der er påvist i kroppen, online, kan oplyse offentligheden om de risici, som indtagelsen kan medføre for den pågældende idrætsudøvers helbred.

79. Angivelsen af navnet på det forbudte stof, der er til stede i kroppen, kan ganske vist i sig selv anses for utilstrækkelig til at afsløre oplysninger om den pågældende idrætsudøvers helbredstilstand, også den fremtidige. Selve oplysningernes *indhold* kan i denne henseende anses for at være for mangelfuld, og forbindelsen til helbredstilstanden for indirekte eller endog for hypotetisk til at udgøre »helbredsoplysninger« i databeskyttelsesforordningens forstand. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at disse oplysninger, når de kombineres med andre elementer, kan være af en sådan art, at de selv *indirekte gennem en intellektuel refleksion, som består i sammenstilling eller deduktion*, kan afsløre informationer om den registreredes – endog fremtidige – helbredstilstand.

80. Det er derfor min opfattelse, at angivelsen af navnet på det omhandlede stof (eller dets kategori) giver oplysninger, der, selv om de ikke er detaljerede, kan oplyse, om end indirekte, om den berørte persons helbredstilstand. I den specifikke sammenhæng, som vedrører databeskyttelsesforordningen, udgør en sådan angivelse under visse omstændigheder, som det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, en »helbredsoplysning« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 15), og artikel 9, stk. 1, sammenholdt med 35. betragtning til den nævnte forordning.

81. Jeg er derimod af den opfattelse, at dette ikke ville være tilfældet, hvis det omhandlede forbudte stof (eller dets kategori) ikke var nævnt. I dette tilfælde ville det således være umuligt at forbinde på den ene side konstateringen af en overtrædelse på grund af tilstedeværelsen af et forbudt stof i kroppen og på den anden side oplysningerne om den berørte persons helbredstilstand, selv gennem en »*intellektuel refleksion, som består i sammenstilling eller deduktion*«. Denne forbindelse ville således efter min opfattelse være for indirekte til, at de offentliggjorte oplysninger kan falde ind under kategorien »helbredsoplysninger« i databeskyttelsesforordningen.

[50] – Jf. ud over artikel 165 TEUF og talrige internationale tekster Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.1.2018, Fédération Nationale des Associations et Syndicats de sport (FNASS) m.fl. mod Frankrig (CE:ECHR:2018:0118JUD004815111, § 165), og dommen i sagen Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen (præmis 43).

[51] – Jf. i denne henseende WADC's artikel 4.3 om kriterierne for optagelse af stoffer og metoder på listen over forbud, som bl.a. vedrører medicinsk eller videnskabelig dokumentation for, at »anvendelsen af stoffet eller metoden er en dokumenteret eller potentiel risiko for idrætsudøverens helbred«. Jf. f.eks. også de helbredsmæssige virkninger af de stoffer, der er forbudt i idræt, og som er opført i »Vidal«, et informationsværktøj for sundhedsprodukter, hvis database er godkendt af den franske Haute Autorité de Santé (HAS) (øverste sundhedsmyndighed) (Les substances interdites dans la pratique sportive – VIDAL, tilgængelig via følgende link: https://www.vidal.fr/sante/sport/sport-medicaments/sport-dopage-substances-interdites/tous-sports.html).

Konklusion vedrørende det andet spørgsmål

82. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår, at databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, skal fortolkes således, at den omstændighed, at den berørte idrætsudøvers navn, suspenderingens varighed og grundene til denne suspendering videregives, ikke udgør behandling af en helbredsoplysning som omhandlet i denne bestemmelse, medmindre disse grunde omfatter navnet på det eller de forbudte stoffer, hvis tilstedeværelse er blevet påvist i den berørte idrætsudøvers krop, for så vidt som denne information selv indirekte kan afsløre oplysninger om den berørte idrætsudøvers – endog fremtidige – helbredstilstand, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det femte spørgsmål

83. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den omhandlede offentliggørelse udgør behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10. Den har i denne forbindelse præciseret, at sanktionerne i tvisten i hovedsagen omfatter inddragelse af titler og præmiepenge samt en flerårig suspendering eller livsvarig udelukkelse fra alle (nationale og internationale) konkurrencer. Den har endvidere anført, at idrætsorganisationerne i henhold til ADBG's § 24, stk. 4, ikke må »gøre brug af« personer, der er udelukket i henhold til antidopingregler, og dermed ikke kan beskæftige disse mod vederlag.

84. Inden jeg analyserer arten af de omhandlede domme og overtrædelser af antidopingregler, vil jeg minde om, hvad det indebærer, at domme og lovovertrædelser kvalificeres som strafferetlige i forbindelse med databeskyttelsesforordningens artikel 10.

Betydningen af den »strafferetlige« karakter af domme og lovovertrædelser som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10

85. Jeg gør opmærksom på, at EU-lovgiver ikke forbyder behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser, men underkaster behandlingen en skærpet kontrol, for så vidt som den kan have en betydelig indvirkning på de registreredes liv, navnlig i form af skade på deres omdømme eller forskelsbehandling på andre områder. En sådan behandling kan således kun foretages »under kontrol af en offentlig myndighed«, eller hvis den lovgivning, der er hjemmel for denne behandling, giver »passende garantier for registreredes rettigheder og frihedsrettigheder«[52]. Den udvidede beskyttelse, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 10, gælder alene for det strafferetlige område, idet ordet »straffe-« henviser til både »domme« og »lovovertrædelser«[53].

[52] – Jf. dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 100) og dom af 7.3.2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, præmis 49). Jf. analogt, da artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31), var gældende, dom af 24.9.2019, GC m.fl. (Fjernelse af følsomme oplysninger) (C-136/17, EU:C:2019:773).

[53] – Jf. dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 77-79), som i denne henseende fulgte generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2020:1054, punkt 74-78).

86. Private organisationers[54] føring af registre over straffedomme og lovovertrædelser, f.eks. i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge eller kriminaltekniske laboratoriers aktiviteter[55], kan således være omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 10. Et andet eksempel kan være biludlejningsfirmaers behandling af personoplysninger, når de identificerer og udpeger en fører, der har overtrådt færdselsreglerne.

87. I den foreliggende sag er spørgsmålet derfor, om det »sportsregister«, som NADA og ÖADR har lagt online, udgør et »register« over straffedomme og lovovertrædelser, der hører under anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningens artikel 10, og som derfor indebærer en udvidet beskyttelse.

Analyse af, hvorvidt domme og overtrædelser af antidopingreglerne er strafferetlige som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10

88. Ifølge Domstolens praksis skal begrebet »strafbar handling«, der er afgørende for at beslutte, om databeskyttelsesforordningens artikel 10 finder anvendelse på behandling af personoplysninger, i hele Unionen undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til formålet med denne bestemmelse og den sammenhæng, hvori den indgår, og den pågældende medlemsstats kvalificering af disse overtrædelser er ikke afgørende i denne henseende, idet denne kvalificering kan variere fra land til land.

89. De tre »Engel-kriterier«, som Domstolen har anvendt[56], dvs. den retlige kvalificering af overtrædelsen i national ret, selve overtrædelsens art og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt, er således relevante for vurderingen af, om en overtrædelse har strafferetlig karakter.

90. Selv om det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse kriterier at vurdere, om de domme og overtrædelser, som hovedsagen vedrører, har strafferetlig karakter som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10, kan Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse imidlertid give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens vurdering[57].

91. Jeg vil derfor undersøge de omhandlede overtrædelser og domme på baggrund af disse tre kriterier.

[54] – Jeg erindrer om, at »kompetente myndigheders« behandling af personoplysninger til disse formål som omhandlet i direktiv 2016/680 henhører under dette direktiv som lex specialis (jf. dette forslag til afgørelses punkt 34) og ikke under databeskyttelsesforordningen som lex generalis. Når behandlingen foretages af private organer (eller af kompetente myndigheder, men til andre formål end dem, der er fastsat i direktiv 2016/680), kan databeskyttelsesforordningen, navnlig artikel 10, imidlertid finde anvendelse.

[55] – Jf. 19. betragtning til databeskyttelsesforordningen.

[56] – Kriterierne kaldes sådan med henvisning til den dom, hvori de første gang blev opstillet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol: Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.6.1976, Engel mod Nederlandene (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82). Disse kriterier blev bl.a. anvendt af Domstolen i dom af 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, præmis 37 og 38). Jf. ligeledes dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 85 og 87 og den deri nævnte retspraksis).

[57] – Jf. dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 27), og af 14.9.2023, Volkswagen Group Italia og Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663, præmis 46).

– *Den retlige kvalificering af overtrædelsen i national ret*

92. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ÖADR i henhold til østrigsk ret gennemfører *disciplinærsager* for den kompetente forbundsidrætsorganisation. Den østrigske regering har ligeledes i retsmødet fremhævet, at antidopingreglerne har sui generis-karakter, for så vidt som overtrædelserne af antidopingreglerne er overtrædelser af de pågældende idrætsorganisationers regler, som idrætsudøverne forpligter sig til at overholde[58], og ikke overtrædelser af loven.

93. Kvalificeringen af overtrædelser af antidopingreglerne i national ret taler således ikke for en »strafferetlig« kvalificering i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 10.

94. Imidlertid bør det første Engel-kriteriums rækkevidde relativiseres, idet en strafferetlig karakter selv for overtrædelser, der ikke kan kvalificeres som »lovovertrædelser« i national ret, ikke desto mindre kan følge af selve den pågældende overtrædelses art og strengheden af de sanktioner, som denne kan medføre[59]. Dette er navnlig tilfældet i forbindelse med antidopingregler, eftersom den tværstatslige ordning, som er indført, involverer forskellige aktører, internationale såvel som nationale[60], og medlemsstaterne har integreret WADC på forskellige måder i deres respektive retssystemer. Gennemførelsen af antidopingreglerne er derfor nødvendigvis forskellig fra den ene stat til den anden afhængigt af de forskellige modeller for statslige organisationer, selv om NADO'erne i de fleste medlemsstater tilsyneladende ikke har strafferetlige beføjelser i denne henseende[61].

95. De to øvrige Engel-kriterier skal derfor undersøges.

– *Overtrædelsens art*

96. Ifølge det andet kriterium skal det undersøges, om den sanktion, der svarer til den pågældende overtrædelse, navnlig har et repressivt formål, uden at den omstændighed, at den ligeledes forfølger et præventivt formål, i sig selv kan fratage den dens karakter af »strafferetlig sanktion«. Det følger nemlig af selve de strafferetlige sanktioners natur, at de både tilsigter at straffe og at forebygge ulovlig adfærd. En foranstaltning, der blot kompenserer for skader forårsaget af den pågældende lovovertrædelse, er derimod ikke af strafferetlig karakter[62].

97. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at der ved overtrædelser af antidopingreglerne anvendes to kategorier af sanktioner.

[58] – Når professionelle idrætsudøvere melder sig ind i idrætsorganisationer og deltager i idrætsbegivenheder og -konkurrencer forpligter de sig (kontraktligt eller ved at give deres samtykke) til ikke at anvende doping.

[59] – Jf. dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

[60] – Ud over de internationale og nationale idrætsforbund kan bl.a. nævnes de kompetente organer, der er udpeget på nationalt plan, herunder de »nationale antidopingorganisationer« (herefter »NADO'er«), der er de enheder, som hvert land har udpeget som de vigtigste myndigheder med ansvar for antidopingprogrammer på nationalt plan, og som er opført på WADA's websted (jf. NADO-programmet, der er tilgængeligt via følgende link: https://www.wada-ama.org/fr/programme-des-onad).

[61] – Jf. Generaldirektoratet for Uddannelse, Unge, Idræt og Kultur (Europa-Kommissionen), B. van der Sloot, M. Paun og R. Leenes m.fl., *Anti-doping & Data Protection: An evaluation of the anti-doping laws and practices in the EU Member States in light of the General Data Protection Regulation*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2017, især s. 58 (tilgængelig via følgende link: https://data.europa.eu/doi/10.2766/042641).

[62] – Jf. dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 33), dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 89), dom af 23.3.2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, præmis 30), af 4.5.2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 42), og dom af 14.9.2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, præmis 50).

98. Der er for det første tale om frakendelse af titler og præmiepenge, hvor præmierne kræves tilbage og gives til de idrætsudøvere, som ville have været berettiget til dem, hvis den idrætsudøver, der blev pålagt sanktioner, ikke havde deltaget i konkurrencen. En sådan sanktion synes at vedrøre en overtrædelse af »spillereglerne« (»lex sportiva«) og kan anses for i det væsentlige at have til formål at genoprette fair play [63], selv om dette på ingen måde ændrer ved dens karakter af straf for den pågældende idrætsudøver.

99. For det andet er der tale om suspendering fra deltagelse i idrætskonkurrencer, som kan være af måneders eller års varighed, eller endog, som det er tilfældet med en af sagsøgerne i hovedsagen, et livsvarigt forbud mod deltagelse i alle konkurrencer. En suspendering kan ganske vist ses som et ønske om at »forvise« den skyldige idrætsudøver og herved fjerne eller udelukke vedkommende fra fællesskabet af idrætsudøvere for at bevare fællesskabets integritet. Den har imidlertid også til formål at straffe den idrætsudøver, der har overtrådt de antidopingregler, som vedkommende havde forpligtet sig til at overholde, samt at afskrække andre idrætsudøvere fra at gøre det samme.

100. Det primære formål med disse antidopingsanktioner – i det mindste med suspendering fra konkurrencer – forekommer derfor ikke at være at kompensere for den skade, som tredjemand har lidt som følge af overtrædelsen, men snarere at straffe den pågældende idrætsudøvers adfærd, hvilket går i retning af en straffedom [64]. I denne henseende har antidopingreglerne et repressivt formål, selv om de ikke er strafferetlig lovgivning [65].

101. Kvalificeringen som »strafferetlig« i henhold til det andet Engel-kriterium kan imidlertid give anledning til tvivl i to henseender.

102. Den første tvivl følger af konstateringen af, at Menneskerettighedsdomstolen snarere har behandlet disciplinærsager på grundlag af den civile del af EMRK's artikel 6 [66], undtagen når der f.eks. er tale om frihedsberøvelse, og sanktionen er tilstrækkelig streng [67].

63 – Jf. A. Diakité, »Chapitre 2. La mise en œuvre des sanctions applicables aux athlètes à l'épreuve du respect des droits fondamentaux«, i *La mise en œuvre du Code mondial antidopage par les États*, Bruylant, Bruxelles, 2023 (1. udgave), punkt 1145, og C. Rouiller, »Avis de droit sur la compatibilité de l'article 10.2 du Code mondial antidopage avec les principes fondamentaux du droit national suisse«, af 25.10.2005, s. 20 og 21 (tilgængelig via følgende link: https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/Compatibilit%C3%A9_droit_suisse_Document_entier.pdf).

64 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens praksis, der tager hensyn til den pålagte sanktions formål (repressivt eller som kompensation) (Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.11.2006, Jussila mod Finland, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 38).

65 – Jf. i denne retning A. Diakité, »Chapitre 2. La mise en œuvre des sanctions applicables aux athlètes à l'épreuve du respect des droits fondamentaux«, i *La mise en œuvre du Code mondial antidopage par les États*, Bruylant, Bruxelles, 2023 (1. udgave), s. 501 og 502, navnlig punkt 1143.

66 – Jf. vedrørende en sammenfatning af retspraksis på dette område Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 123), og af 5.3.2020, Peleki mod Grækenland (CE:ECHR:2020:0305JUD006929112, § 35). Jf. ligeledes i denne henseende udtalelsen om den internationale antidopingkodeks (udkast til kodeks 2021) af 13.10.2019 fra den forhenværende præsident for Menneskerettighedsdomstolen, J.-P. Costa, især s. 5 og 6 (tilgængelig via følgende link: https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/avis_2019_code_mondial_13_octobre.pdf).

67 – De overtrædelser af den militære disciplin, der var omhandlet i Engel-sagen, som vedrørte ansættelse i en disciplinær enhed i en periode på nogle måneder, blev anset for at henhøre under den strafferetlige del af EMRK's artikel 6 (Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 85).

103. Menneskerettighedsdomstolen anser nærmere bestemt den civilretlige del af EMRK's artikel 6 for at finde anvendelse på »tvister vedrørende fratagelse af retten til at udøve et erhverv« [68], herunder på idrætsområdet [69].

104. Det er således langt fra givet, at et forbud mod at udøve et erhverv har strafferetlig karakter.

105. Efter min opfattelse kan det imidlertid ikke heraf ipso facto og absolut udledes, at en disciplinær sanktion, der fører til suspendering fra idrætskonkurrencer, aldrig kan falde inden for det strafferetlige område.

106. En sådan tilgang synes således at være rent formel.

107. Det skal også nævnes, at de to dele af EMRK's artikel 6, den civilretlige og den strafferetlige, ikke nødvendigvis udelukker hinanden [70].

108. Endelig skal det holdes for øje, at Menneskerettighedsdomstolen undersøger den pågældende lovovertrædelses strafferetlige eller civilretlige karakter i lyset af de klagepunkter, der er rejst for den, og med henblik på at vurdere, om de garantier for en retfærdig rettergang, der er fastsat i EMRK's artikel 6, finder anvendelse på det civilretlige (stk. 1) eller det strafferetlige område (stk. 1-3).

109. I forbindelse med databeskyttelsesforordningens artikel 10 skal det derimod vurderes, om dommen eller lovovertrædelsen er strafferetlig, for at afgøre, om den pågældende behandling (her offentliggørelsen) vedrører oplysninger, der kræver en udvidet beskyttelse, som indebærer en offentlig myndigheds kontrol. Hertil kommer, at der ikke er noget til hinder for en bredere fortolkning, som sikrer en udvidet beskyttelse af de pågældende rettigheder og frihedsrettigheder [71]. Det er i denne sammenhæng for databeskyttelsesforordningens artikel 10, at det således påhviler den forelæggende ret at vurdere, hvorvidt Engel-kriterierne, og navnlig det andet kriterium vedrørende lovovertrædelsens art, er opfyldt.

[68] – Jf. vedrørende anvendelsen af den civilretlige del af EMRK's artikel 6 på disciplinærsager for faglige organer, der direkte omhandler retten til at praktisere et erhverv, Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, Reczkowicz mod Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 183-185 og den deri nævnte retspraksis), vedrørende dommere og advokater, af 23.6.1981, Le Compte, Van Leuven og De Meyere mod Belgien (CE:ECHR:1981:0623JUD000687875, §§ 41-51), vedrørende læger, af 27.6.1997, Philis mod Grækenland (nr. 2) (CE:ECHR:1997:0627JUD001977392, § 45), vedrørende en ingeniør, og af 5.3.2020, Peleki mod Grækenland (CE:ECHR:2020:0305JUD006929112, § 39), vedrørende en notar.

[69] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.10.2018, Mutu og Pechstein mod Schweiz (CE:ECHR:2018:1002JUD004057510), af 3.9.2019, Bakker mod Schweiz (CE:ECHR:2019:0903DEC000719807), af 28.1.2020, Ali Rıza m.fl. mod Tyrkiet (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, §§ 153-161), af 18.5.2021, Sedat Doğan mod Tyrkiet (CE:ECHR:2021:0518JUD004890914, § 20), og af 18.5.2021, Naki og AMED Sportif Faaliyetler Kulübü Derneği mod Tyrkiet (CE:ECHR:2021:0518JUD004892416, § 20). Jf. ligeledes, for nylig, Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.7.2025, Semenya mod Schweiz (CE:ECHR:2025:0710JUD001093421, især § 161).

[70] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.2.1983, Albert og Le Compte mod Belgien (CE:ECHR:1983:0210JUD000729975, § 30 og den deri nævnte retspraksis), af 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 121), og af 1.6.2023, Grosam mod Den Tjekkiske Republik (CE:ECHR:2023:0601JUD001975013, § 112).

[71] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.12.2020, Gestur Jónsson og Ragnar Halldór Hall mod Island (CE:ECHR:2020:1222JUD006827314, § 93).

110. En anden tvivl bunder i, at overtrædelser og domme i forbindelse med antidopingregler kun er rettet mod en bestemt gruppe af personer, dvs. idrætsudøvere, i lighed med disciplinære sanktioner, som generelt har til formål at sikre, at medlemmerne af en bestemt gruppe overholder adfærdsregler, der gælder specifikt for denne gruppe [72]. Sådanne bestemmelser har til formål at beskytte erhvervets ære og omdømme og at opretholde offentlighedens tillid til dette erhverv [73].

111. En sådan konstatering gør det ganske vist muligt at kvalificere overtrædelsen som »disciplinær« i den forstand, at den finder anvendelse på et bestemt antal personer, der er omfattet af et specifikt regelsæt. I denne henseende adskiller den foreliggende sag sig fra den sag, der gav anledning til dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima, hvor tildelingen af strafpoint for færdselsforseelser var baseret på en almengyldig retsakt [74].

112. Dette udelukker imidlertid ikke en kvalificering som strafbar handling i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 10. Hvis disciplinære reglers mere begrænsede rækkevidde var tilstrækkeligt til at udelukke, at overtrædelsen blev kvalificeret som »strafbar handling«, ville det igen være en rent formel tilgang til begrebet. En sådan tilgang er ikke i overensstemmelse med den retspraksis, som i denne henseende kræver, at der for at definere overtrædelsens art søges efter et repressivt eller præventivt formål med sanktionen i modsætning til et rent kompenserende formål.

113. I den foreliggende sag har antidopingdommene som nævnt [75] ikke til formål at kompensere for de skader, som de nævnte overtrædelser eventuelt har forårsaget (eller ikke udelukkende, hvis man tager hensyn til den skade, der er forårsaget på idrætsverdenen), men forfølger derimod et repressivt formål, som kan medføre, at de kvalificeres som en »straffedom« ifølge fortolkningen af det nævnte andet kriterium i retspraksis, uanset om den regel, der finder anvendelse, er generel eller ej. Jeg vil også gerne påpege, at Den Internationale Sportsdomstol i Schweiz, en international institution, der tilbyder voldgift eller mægling inden for idrætsverdenen, selv anerkender, hvor det er relevant, antidopingsanktioners »kvasistrafferetlige« karakter [76].

114. Desuden kan visse overtrædelser af antidopingreglerne, såsom handel med forbudte stoffer, give anledning til sanktioner efter både antidopingreglerne og den nationale straffelovgivning. Menneskerettighedsdomstolen har ganske vist fastslået, at den omstændighed, at handlinger, der kan føre til en disciplinær sanktion, også udgør strafbare handlinger, ikke er tilstrækkelig til at anse en person, der er ansvarlig i henhold til disciplinærreglerne, for at være »anklaget« for at have begået en strafbar handling [77]. Efter min opfattelse kan dette imidlertid være et element, der skal tages i betragtning i forbindelse med det andet Engel-kriterium.

[72] – Omvendt taler det forhold, at en regel, der sanktionerer en bestemt overtrædelse, er rettet mod alle borgere, for, at sanktionen har strafferetlig karakter (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.2.1984, Öztürk mod Tyskland, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, § 53).

[73] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 125).

[74] – Den adskiller sig også fra de faktiske omstændigheder i dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193), hvori den administrative bøde for ulovlig adfærd i form af kursmanipulation var baseret på en almengyldig retsakt.

[75] – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 100.

[76] – Den Internationale Sportsdomstols afgørelse af 9.8.1999, nr. 98/222, B. mod International Triathlon Union (ITU) (præmis 43), tilgængelig via følgende link: https://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/222.pdf. Jf. ligeledes i denne retning J. Soek, *The strict liability principle and the human rights of the athlets in doping cases*, T.M.C. Asser Press, Haag, 2006, især s. 272, ifølge hvilken de disciplinærregler vedrørende antidoping, der anvendes af idrætsforbund og -organisationer, selv om de ikke i sig selv er strafferetlige, i visse tilfælde kan kvalificeres som en strafordning, inden for hvis rammer de strafferetlige principper skal finde anvendelse.

[77] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.3.2020, Peleki mod Grækenland (CE:ECHR:2020:0305JUD006929112, § 36 og den deri nævnte retspraksis).

115. På trods af de ovennævnte forbehold mener jeg derfor på nuværende tidspunkt, at det ikke kan udelukkes, at visse overtrædelser af antidopingreglerne, henset til deres repressive eller præventive art, kan anses for at være af strafferetlig karakter som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10.

– *Strengheden af sanktionen*

116. Det tredje Engel-kriterium skal vurderes i forhold til den maksimale straf, som pålægges, og som er fastsat i de relevante bestemmelser [78].

117. Strengheden varierer imidlertid afhængigt af den overtrædelse af antidopingreglerne, der er begået. F.eks. varierer suspenderingens varighed i forhold til de relevante overtrædelser af antidopingreglerne. Gentagne overtrædelser og ophavsmandens hensigt kan ligeledes spille en rolle i denne forbindelse [79].

118. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at der i det foreliggende tilfælde kan være tale om »en flerårig suspendering eller livsvarig udelukkelse fra alle (nationale og internationale) konkurrencer«, hvilket således kan føre til en definitiv udelukkelse fra udøvelsen af professionel idræt.

119. Der er ganske vist ikke tale om en frihedsstraf. Dette er imidlertid ikke afgørende, eftersom »sagens ubetydelighed ikke kan fratage en lovovertrædelse dens iboende strafferetlige karakter« [80]. Desuden kan det betyde afslutningen på den registreredes professionelle idrætskarriere alt efter suspenderingens varighed, navnlig henset til de pågældendes alder og den omstændighed, at karrieren særlig inden for visse idrætsgrene er relativt kort.

120. Ud over denne suspendering, der kan være »livsvarig«, er det i praksis umuligt at finde beskæftigelse inden for idrætsverdenen igen på grund af forbuddet mod tilknytning til en suspenderet person under hele suspenderingens varighed.

121. Endelig er der foruden de økonomiske og finansielle konsekvenser for den pågældende person også social fordømmelse og stigmatisering både i den offentlige sfære og i privatsfæren.

122. Efter min opfattelse følger det heraf, at strengheden af en sådan sanktion kan have en *virkning, der svarer til en straffedom* som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at vurdere i hvert enkelt tilfælde.

123. Jeg er derfor af den opfattelse, at overtrædelser af antidopingregler og domme, principielt, bør anses for at henhøre under det disciplinære område, undtagen i tilfælde, hvor dommen er så streng, at den falder ind under det strafferetlige område. En sådan vurdering, som ikke kan drages i tvivl alene ved kvalificeringen i national ret, hænger i øvrigt sammen med det repressive og forebyggende formål med dommen, som tillægger den pågældende overtrædelse en strafferetlig

[78] – Jf. dom af 4.5.2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 46), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.10.2003, Ezeh og Connors mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, § 120).

[79] – Jf. vedrørende sanktionsordningen WADC's artikel 10. Jf. ligeledes J. Soek, *The strict liability principle and the human rights of the athlets in doping cases*, T.M.C. Asser Press, Haag, 2006, navnlig s. 195 og 196.

[80] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.12.2020, Gestur Jónsson og Ragnar Halldór Hall mod Island (CE:ECHR:2020:1222JUD006827314, § 78), vedrørende fejl begået af retlige aktører i et retsmøde.

karakter. I denne sammenhæng kan en livsvarig suspendering fra at deltage i enhver konkurrence derfor efter min opfattelse udgøre en *sanktion med tilsvarende virkning som en strafferetlig sanktion*, der kan medføre, at databeskyttelsesforordningens artikel 10 finder anvendelse.

124. Endelig vil jeg tilføje, at jeg ikke er overbevist af NADA's argument, der advarer om konsekvenserne for alle faglige organisationer af at anvende databeskyttelsesforordningens artikel 10 på behandling af oplysninger vedrørende disciplinære overtrædelser og domme. Der er således ikke her tale om en generel og abstrakt »kriminalisering« af alle disciplinære overtrædelser og domme. Ovenstående analyse har vist, at vurderingen skal foretages på grundlag af omstændighederne i den enkelte sag og i lyset af fortolkningen af databeskyttelsesforordningens artikel 10, som kræver en udvidet beskyttelse, når der føres et »register« over domme og lovovertrædelser, der falder ind under dens anvendelsesområde. I øvrigt kan retsgrundlaget for behandling af oplysninger vedrørende sådanne lovovertrædelser og domme, der kvalificeres som »strafferetlige«, også findes i den lovgivning – EU-retten eller medlemsstaternes lovgivning – som giver de »passende garantier«.

Konklusion vedrørende det femte spørgsmål

125. Efter min opfattelse skal det femte spørgsmål besvares således, at databeskyttelsesforordningens artikel 10 skal fortolkes således, at denne bestemmelse kan finde anvendelse på behandling af personoplysninger vedrørende domme eller lovovertrædelser, der er fastsat i de nationale antidopingregler, for så vidt som de domme, som de medfører, uafhængigt af kvalificeringen af disse overtrædelser i national ret, har et repressivt formål og er af en sådan strenghed, at de har tilsvarende virkning som en strafferetlig sanktion, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det sjette spørgsmål

126. Såfremt det femte spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt aktiviteter henholdsvis afgørelser fra en myndighed, som i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 10 er blevet pålagt tilsynet med behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhedsforanstaltninger, skal være underlagt domstolsprøvelse.

127. For det første vil jeg gerne præcisere, at den pågældende myndighed er den »offentlige myndighed«, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10, som ikke må forveksles med »tilsynsmyndigheden«, omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 51[81]. Jeg gør ligeledes opmærksom på, at behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser kun må foretages under kontrol af en offentlig myndighed, eller hvis behandling har hjemmel i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som giver passende garantier for registreredes rettigheder og frihedsrettigheder[82]. Svaret på dette spørgsmål skal således sættes i relation til svarene på det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål, som behandles nedenfor[83].

[81] – Tilsynsmyndigheden som omhandlet i denne bestemmelse er her den østrigske databeskyttelsesmyndighed.

[82] – Jf. vedrørende en sag, hvor spørgsmålet drejer sig om, hvorvidt den nationale lovgivning om betingelserne for adgang til strafferegistre giver tilstrækkelige garantier, sagen Kommissionen mod Ungarn (Unionens værdier) (C-769/22, 2023/C 54/19) (EUT 2023, C 54, s. 16), der verserer på tidspunktet for udarbejdelsen af dette forslag til afgørelse, og generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse af 5.6.2025 i denne sag (EU:C:2025:408, især punkt 356-359).

[83] – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 132-180.

128. For det andet må det konstateres, at databeskyttelsesforordningen ikke indeholder en definition af begrebet »offentlig myndighed« eller »kontrol af en offentlig myndighed« som omhandlet i forordningens artikel 10. I denne henseende er det op til medlemsstaterne at afgøre, hvilket organ der udøver kontrol som »offentlig myndighed« i forbindelse med behandling af personoplysninger som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10. Som Kommissionen har anført, er det ikke udelukket, at flere instanser kan betragtes som sådanne, og at det ikke nødvendigvis er den »dataansvarlige«.

129. For det tredje er det korrekt, at ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 10 ikke som sådan foreskriver domstolsprøvelse af denne »offentlige myndigheds« aktiviteter eller afgørelser. Imidlertid taler en kontekstuel fortolkning af denne bestemmelse for en domstolsprøvelse, hvis de registrerede ønsker at gøre deres rettigheder gældende. I lighed med flere af de berørte parter er jeg således af den opfattelse, at prøvelsen af retsakter vedrørende behandling af personoplysninger, herunder når denne prøvelse følger efter en afgørelse truffet af en offentlig myndighed som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 10, skal være i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 79, stk. 1, selv om den forelæggende ret ikke har nævnt denne bestemmelse i sit spørgsmål. I henhold til denne bestemmelse skal den enkelte registrerede, uden at det berører andre administrative eller udenretslige klageadgange, herunder retten til at indgive klage til en tilsynsmyndighed i henhold til nævnte forordnings artikel 77, have adgang til effektive retsmidler, hvis vedkommende finder, at vedkommendes rettigheder i henhold til denne forordning er blevet krænket som følge af behandling af vedkommendes personoplysninger i strid med denne forordning. Som den finske regering har fremhævet, er selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, desuden uløseligt forbundet med en retsstat.

130. For det fjerde bekræftes en sådan fortolkning af det formål, der forfølges med databeskyttelsesforordningens artikel 10, nemlig at sikre en øget beskyttelse mod behandlinger, der som følge af de pågældende oplysningers særligt følsomme karakter kan udgøre et særligt alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger [84]. En fortolkning af databeskyttelsesforordningens artikel 10, som a priori og generelt udelukker, at en offentlig myndigheds aktiviteter eller afgørelser som omhandlet i denne bestemmelse kan underlægges domstolsprøvelse, ville være i strid med disse formål.

131. Under disse omstændigheder og i mangel af en nærmere præcisering af den pågældende offentlige myndigheds aktiviteter eller afgørelser er det min opfattelse, at det sjette spørgsmål skal besvares således, at databeskyttelsesforordningens artikel 10, sammenholdt med samme forordnings artikel 79, stk. 1, skal fortolkes således, at aktiviteter henholdsvis afgørelser fra en myndighed, som i henhold til denne bestemmelse er blevet pålagt tilsynet med behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhedsforanstaltninger, skal kunne underlægges domstolsprøvelse.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

132. Med disse to spørgsmål, som kan behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt for det første oplyst, om databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a) og c), og artikel 6, stk. 3, andet afsnit, kan fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en forpligtelse, der i henhold til national ret påhviler de nationale antidopingorganer, til at

[84] – Jf. dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 74 og 75).

offentliggøre de pågældende personoplysninger, dvs. navnlig navnene på de idrætsudøvere, der er blevet pålagt sanktioner for overtrædelse af antidopingreglerne, varigheden af den pålagte suspendering og grundene hertil.

133. Den forelæggende ret ønsker for det andet oplyst, om databeskyttelsesforordningen kræver, at den dataansvarlige før offentliggørelsen foretager en interesseafvejning i hvert enkelt tilfælde, eller om den proportionalitetskontrol, som lovgiver har foreskrevet, er tilstrækkelig.

Den omhandlede offentliggørelses proportionalitet

134. Den nationale lovgiver har i ADBG fastsat, at visse oplysninger (idrætsudøverens navn, suspenderingens varighed og grundene hertil) skal stilles vederlagsfrit til rådighed [85] for den føderale idrætsorganisation, idrætsorganisationer, idrætsudøvere, øvrige personer (støttepersonale), konkurrencearrangører og offentligheden, uden at det er muligt at udlede helbredsoplysninger. Det fastsættes ligeledes, at der kun kan ses bort fra offentliggørelse af disse oplysninger over for offentligheden, såfremt den registrerede er en motionsidrætsudøver, er særligt sårbar (mindreårig), eller en person, der ved meddelelse af oplysninger eller andre informationer i væsentligt omfang har bidraget til at afsløre potentielle overtrædelser af antidopingreglerne. Medmindre jeg tager fejl, indeholder ADBG hverken udtrykkelige krav om angivelse af det eventuelt omhandlede forbudte stof eller offentliggørelse på internettet.

135. I praksis har NADA og ÖADR gennemført denne lovgivning ved offentliggørelse på internettet, når det drejer sig om professionelle idrætsudøvere, med angivelse af det eventuelt omhandlede forbudte stof for så vidt angår ÖADR's offentliggørelse.

– *Indledende bemærkninger og angivelse af principperne*

136. Det skal erindres, at det formål, der forfølges med databeskyttelsesforordningen, som det fremgår af forordningens artikel 1 samt første og tiende betragtning hertil, bl.a. består i at sikre et højt beskyttelsesniveau for fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig deres ret til privatliv i forbindelse med behandlingen af personoplysninger, som er fastsat i chartrets artikel 8, stk. 1, og i artikel 16, stk. 1, TEUF og er tæt forbundet med retten til respekt for privatliv, som er fastsat i chartrets artikel 7.

137. I denne henseende er de grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, ikke absolutte rettigheder. Der kan således indføres begrænsninger, forudsat at de, i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, er fastlagt i lovgivningen og respekterer de grundlæggende rettigheders væsentligste indhold samt proportionalitetsprincippet [86].

138. I det foreliggende tilfælde sker offentliggørelsen af de berørte idrætsudøveres personoplysninger på grundlag af en *retlig forpligtelse*, der er pålagt de dataansvarlige ved national lov [87].

[85] – Jf. ADBG's § 5, stk. 6, nr. 4.

[86] – Jf. dommen i sagen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

[87] – NADA og ÖADR har pligt til at offentliggøre de omhandlede oplysninger i overensstemmelse med henholdsvis ADBG's § 5, stk. 6, nr. 4, og § 21, stk. 3.

139. Denne behandling af oplysninger kan derfor anses for at være omfattet af det tilfælde, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c), hvorefter en behandling, der er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, er lovlig. Eftersom dopingbekæmpelse kan anses som udførelse af en opgave i samfundets interesse [88], kan den pågældende behandling ligeledes være omfattet af det tilfælde, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e). Det er imidlertid ikke nødvendigt at afgøre, hvilken af disse betingelser for lovlighed der finder anvendelse i den foreliggende sag, eller om de begge finder anvendelse [89].

140. Med hensyn til disse to tilfælde af lovlig behandling, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), præciserer *denne forordnings artikel 6, stk. 3*, at denne behandling skal have grundlag i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt, og at dette retsgrundlag skal opfylde et *formål i samfundets interesse* og stå i *rimeligt forhold* til det legitime mål, der forfølges.

141. Ligeledes skal enhver behandling af personoplysninger bl.a. være i overensstemmelse med de principper, der er fastsat i *databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1*, og navnlig principperne om lovlighed og »dataminimering«, der fremgår af henholdsvis denne bestemmelses litra a) og c). Ifølge princippet om minimering skal personoplysninger være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles, hvilket er udtryk for proportionalitetsprincippet [90].

142. Den forelæggende rets spørgsmål kræver således, at det efterprøves, om den nationale lovgivning som retsgrundlag for den omhandlede behandling opfylder de krav, der følger af disse bestemmelser, dvs. at den opfylder et formål i samfundets interesse og står i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

143. I det foreliggende tilfælde er der i forbindelse med bekæmpelsen af doping inden for idræt, som givetvis er et formål i samfundets interesse, vedtaget sanktioner for overtrædelse af antidopingreglerne. Hertil kommer videregivelsen af de omhandlede personoplysninger til offentligheden, som forfølger to ligeværdige legitime formål, hvortil de berørte parter og den østrigske regering har henvist i retsmødet. På den ene side er det formålet at *afskrække* idrætsudøvere fra at overtræde antidopingreglerne og dermed forebygge doping inden for idræt. På den anden side er det formålet at *forhindre omgåelse* af antidopingreglerne ved at informere alle, der kan sponsorere eller ansætte den pågældende idrætsudøver, om, at vedkommende er suspenderet [91].

88 – Dette punkt er ikke omtvistet her, og der er efter min opfattelse ikke tvivl om, at der foreligger en opgave i samfundets interesse, henset til den almene interesse, der forfølges med antidopingreglerne (jf. dommen i sagen Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, præmis 43).

89 – Den samme behandling kan have flere legitime grunde (jf. dom af 3.4.2025, Ministerstvo zdravotnictví (Oplysninger om repræsentanten for en juridisk person), C-710/23, EU:C:2025:231, præmis 42), og en af disse legitime grunde er tilstrækkelig (jf. dommen i sagen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, præmis 71, og dom af 12.9.2024, HTB Neunte Immobilien Portfolio og Ökorenta Neue Energien Ökostabil IV, C-17/22 og C-18/22, EU:C:2024:738, præmis 38).

90 – Jf. dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

91 – Disse to formål svarer i øvrigt til dem, som WADA henviste til i forbindelse med sine drøftelser med Artikel 29-Gruppen, og som blev gentaget i den anden udtalelse 4/2009, vedtaget den 6.2.2009, om WADA's internationale standard for beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, om dermed beslægtede bestemmelser i WADA-kodekset og om andre forhold vedrørende beskyttelse af privatlivets fred inden for rammerne af WADA's og (nationale) antidopingorganisationers bekæmpelse af doping inden for idræt (punkt 3.6 om sanktioner) (herefter »udtalelse 4/2009«).

144. Den forelæggende ret skal derfor efterprøve, om den nationale lovgivning, der indeholder bestemmelser om den omhandlede behandling, således som den gennemføres af NADA og ÖADR, er *egnet* til at bidrage til virkeliggørelsen af de formål i samfundets interesse, som den forfølger, og om den er *nødvendig og står i rimeligt forhold* til disse formål, idet Domstolen har kompetence til at forsyne den med nyttige fortolkningsoplysninger.

– *Offentliggørelsens egnethed til at opnå de tilsigtede formål*

145. Efter min opfattelse kan offentliggørelsen af de omhandlede oplysninger uden de store vanskeligheder anses for at være egnet til at nå de to tilsigtede formål.

146. For det første medfører en offentliggørelse af den sanktionerede idrætsudøvers navn samt grundene til og varigheden af den pågældendes suspendering, at offentligheden oplyses om, at doping straffes, og at den ikke alene medfører sanktioner, men også offentliggørelse af suspenderingssanktionen med angivelse af navn. Dette kan tilskynde offentligheden, herunder idrætsudøvere – professionelle såvel som motionsidrætsudøvere – til at afholde sig fra at overtræde antidopingreglerne og er derfor i overensstemmelse med formålet om afskrækkelse og forebyggelse.

147. For det andet gør offentliggørelsen af denne suspendering det ligeledes muligt at oplyse de personer, der måtte ønske at ansætte den pågældende idrætsudøver i en hvilken som helst egenskab på idrætsområdet, om, at vedkommende er suspenderet og ikke forventes at udøve funktioner inden for idræt. Det skal tilføjes, at tilknytning til en idrætsudøver også udgør tilsidesættelse af antidopingreglerne [92]. En sådan offentliggørelse kan således bidrage til at forhindre overtrædelser, som begås af uvidenhed.

148. Jeg kan derimod ikke se, hvorledes angivelsen af det eventuelt omhandlede forbudte stof, som ikke udtrykkeligt er foreskrevet i den nationale lovgivning, men som offentliggøres af ÖADR, gør det muligt at nå de tilsigtede formål. Hverken formålet om afskrækkelse eller formålet om at forhindre omgåelse af antidopingreglerne kræver således en detaljeret beskrivelse af den konstaterede overtrædelse på dette punkt.

– *Nødvendigheden af en offentliggørelse i lyset af de tilsigtede formål*

149. I overensstemmelse med 39. betragtning til databeskyttelsesforordningen indebærer efterprøvelsen af, om den omhandlede behandling er nødvendig, henset til de tilsigtede formål, at det skal undersøges, om der findes alternative foranstaltninger, som er mindre indgribende i den ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, men som lige så effektivt kan nå det påberåbte formål [93].

150. Hvad for det første angår afskrækkelsesformålet finder jeg det ikke absolut nødvendigt i alle tilfælde at offentliggøre navnene på de berørte sportsudøvere.

[92] – Ifølge ADBG's § 1, stk. 2, nr. 8, kan det udgøre en overtrædelse af antidopingreglerne, hvis en idrætsudøver har kontakt med en støtteperson, der er omfattet af et forbud eller en sanktion.

[93] – Jf. i denne retning dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 109 og 110).

151. Afskrækkelsen er ganske vist så meget mere effektiv, hvis sanktionerne ledsages af en offentliggørelse af idrætsudøverens navn, navnlig hvis det er en kendt idrætsudøver. På dette område har idrætsudøvere på højt niveau, som også nyder en vis anseelse, et særligt ansvar, og offentliggørelsen af deres navn kan således være så meget mere relevant i forhold til det tilsigtede formål.

152. Hvad angår professionelle idrætsudøvere, der ikke er omfattet af undtagelserne i ADBG, foreskriver den nationale lovgivning imidlertid automatisk offentliggørelse med angivelse af navn, hvis rækkevidde gøres ubegrænset ved en offentliggørelse online [94], uden hensyntagen til de særlige omstændigheder forbundet med individuelle forhold (idrætsudøverens anseelse, konkurrenceniveau, gentagne overtrædelser, forsætlige handlinger osv.). I denne henseende er det min opfattelse, at disse nationale bestemmelser på grund af deres generelle karakter kan gå ud over, hvad der er nødvendigt for at forebygge doping ved brug af afskrækkelse.

153. Hvad for det andet angår formålet om at forhindre omgåelse af forbuddet mod tilknytning til en suspenderet person kræver det, at man ved, hvilken sportsudøver der er tale om. Det er derfor nødvendigt at offentliggøre navnet på den suspenderede person. I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det ifølge ADBG's § 1, stk. 2, nr. 8, kan udgøre en overtrædelse af antidopingreglerne, hvis en idrætsudøver har kontakt med et medlem af støttepersonalet, der er omfattet af et forbud eller en sanktion.

154. Når det er sagt, anser jeg den ubegrænsede rækkevidde af offentliggørelsen, når oplysningerne offentliggøres online på internettet, for at gå ud over, hvad der er nødvendigt [95].

155. Dette formål om at undgå omgåelse af reglerne synes således i høj grad at gælde i idrætsverdenen [96] og at henvende sig til de personer, der har til opgave at håndhæve sanktioner eller er ansvarlige for idrætsorganer eller idrætsforbund. En mere begrænset udbredelse af den berørte idrætsudøvers identitet forekommer i denne sammenhæng at opnå formålet på en effektiv måde, der er mindre indgribende i beskyttelsen af personoplysninger. NADA har i øvrigt i retsmødet forklaret, at oplysningerne om suspendering kan gå gennem forbundene, når der er tale om visse kategorier af idrætsudøvere på et lavere niveau.

156. Hvad angår erhvervsdrivende eller arbejdsgivere uden for idrætsverdenen ville en mere begrænset offentliggørelse ganske vist ikke give dem mulighed for at vide, at den pågældende idrætsudøver var suspenderet, og at de havde forbud mod at samarbejde med vedkommende. For så vidt som en sådan ikke-informeret person ville blive foreholdt sin tilknytning til en suspenderet person (idrætsudøver eller anden person), ville reglerne om bevisbyrde i et sådant tilfælde efter min opfattelse gøre det muligt at fastslå, hvorvidt denne »tilknytning« var bevidst og forsætlig [97].

94 – Jf. i denne retning dom af 22.11.2022, Luxembourg Business Registers (C-37/20 og C-601/20, EU:C:2022:912, præmis 42).

95 – Jf. i denne henseende ligeledes Artikel 29-Gruppens forbehold i udtalelse 4/2009, punkt 3.6.1. Det er også relevant at nævne, at selv om WADC's artikel 14.2.4 i sin affattelse fra 2009 bestemte, at offentliggørelsen i det mindste skulle ske ved visning af de krævede oplysninger på antidopingorganisationens *websted* i mindst et år, findes dette krav om offentliggørelse på internettet imidlertid ikke i de senere versioner af WADC. Jeg vil gerne tilføje, at den tyske antidopingorganisation offentliggør afgørelser om sanktioner i et internt trykt medie (jf. NADA Germanys websted, der er tilgængeligt via følgende link: https://www.nada.de/service/news/newsdetail/veroeffentlichung-von-sanktionsentscheidungen).

96 – I henhold til WADC's § 2.10 og den ledsagende kommentar i fodnote 15 drejer det sig tilsyneladende primært om at sikre, at idrætsudøvere (og andre personer) ikke arbejder sammen med »trænere, massører, læger eller andre medlemmer af støttepersonalet omkring den idrætsudøver, som er suspenderet for overtrædelse af antidopingreglerne, eller som er blevet dømt for en strafbar handling eller blevet pålagt en disciplinær sanktion i forbindelse med doping. Denne bestemmelse forbyder også tilknytning til enhver anden idrætsudøver, der fungerer som træner eller medlem af idrætsudøverens støttepersonale under suspenderingen«.

97 – Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at det ifølge WADC er antidopingorganisationen, der skal godtgøre, at den pågældende idrætsudøver eller anden person var bekendt med idrætsudøverens støttepersonales status som diskvalificeret (WADC's artikel 2.10.2), for at det kan fastslås, at forbuddet mod tilknytning til en suspenderet person er tilsidesat.

Omvendt vil en offentliggørelse af suspenderingen på internettet sammen med navnet på den suspenderede person efter min opfattelse i sidste ende føre til, at alle får et ansvar for at kontrollere, om den person, som de indgår kontrakt med eller har tilknytning til, er suspenderet eller ej. Denne generelle mistanke som følge af offentliggørelsen online af »sportsregistret«, går efter min opfattelse ud over det tilsigtede formål.

157. Det skal tilføjes, at NADA's og ÖADR's beslutning om at offentliggøre oplysningerne online sandsynligvis vil krænke retten til privatlivets fred yderligere, navnlig i betragtning af at de vil blive udbredt vidt og bredt [98]. Dette er også Artikel 29-Gruppens opfattelse, idet den fremhæver risikoen for, at oplysninger, der er offentliggjort online, anvendes til andre formål, eller for yderligere, mere indgribende, behandling [99].

158. Efter min opfattelse ville en offentliggørelse med angivelse af navn, men som er begrænset til de relevante idrætsorganer og -forbund, f.eks. sammen med en pseudonymiseret offentliggørelse på internettet, gøre det muligt at opnå de to tilsigtede formål på en måde, der er mindre skadelig for beskyttelsen af personoplysninger og mere i overensstemmelse med princippet om dataminimering.

159. Jeg vil gerne tilføje, at jeg ikke er overbevist af NADA's argument, der er baseret på en sammenligning med offentliggørelsen af sanktioner i forbindelse med andre erhverv, f.eks. advokater eller sundhedspersonale. Som den nederlandske regering har anført i denne forbindelse, anser jeg offentliggørelsen af navnene på suspenderede advokater eller læger for nødvendig, fordi enhver kan være part i en retssag eller patient, hvorimod det i forbindelse med doping er tilstrækkeligt, at den berørte idrætsudøvers navn er kendt i idrætskredse, af de berørte idrætsforbund, undtagen i særlige tilfælde, der skal vurderes fra sag til sag.

160. Jeg nærer derfor alvorlig tvivl om, hvorvidt den pågældende behandling er *nødvendig* i lyset af de forfulgte formål.

– *Proportionalitet »i snæver forstand«, dvs. interesseafvejning*

161. For at vurdere, om den pågældende behandling er *forholdsmæssig*, skal der foretages en afvejning mellem de forskellige berørte rettigheder, frihedsrettigheder og interesser. Et mål af almen interesse kan ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at dette mål skal forenes med de berørte grundlæggende rettigheder, hvilket i det foreliggende tilfælde indebærer en rimelig afvejning mellem målet af almen interesse og rettighederne for den person, hvis personoplysninger videregives [100].

162. Det skal tilføjes, at der i forbindelse med denne analyse skal tages hensyn til Domstolens besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt der er tale om helbredsoplysninger som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, og af det femte præjudicielle spørgsmål om oplysninger vedrørende straffedomme eller lovovertrædelser, der er omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 10. Overholdelse af princippet om »dataminimering« i

[98] – Jf. dommen i sagen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (præmis 102), hvor der tages hensyn til, at offentliggørelse på internettet resulterer i, at de pågældende personoplysninger er frit tilgængelige på internettet for offentligheden og dermed for et potentielt ubegrænset antal personer. Menneskerettighedsdomstolen tager ligeledes hensyn til den type medie, der anvendes til videregivelse af personoplysninger, og udbredelsen på internettet er blevet anset for at være særligt risikabel i denne henseende (Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.3.2023, L.B. mod Ungarn, CE:ECHR:2023:0309JUD003634516, § 121).

[99] – Jf. udtalelse 4/2009 (punkt 3.6.1 og 3.6.2 om sanktioner).

[100] – Jf. i denne retning dommen i sagen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

forbindelse med følsomme oplysninger som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9 er således ikke til hinder for, at personoplysninger videregives til offentligheden, når denne videregivelse er nødvendig og forholdsmæssig [101]. Det samme gælder, når de pågældende oplysninger henhører under databeskyttelsesforordningens artikel 10, forudsat at den lovgivning, som tillader denne videregivelse, fastsætter passende garantier for de berørte personers rettigheder og frihedsrettigheder [102]. Hvad angår oplysninger, der er omfattet af disse to bestemmelser, har de registreredes interesser imidlertid en særlig betydning ved interesseafvejningen [103].

163. I den foreliggende sag udgør den omhandlede behandling, som omfatter offentliggørelse online af den berørte idrætsudøvers identitet, et væsentligt indgreb i den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger og kan fremkalde samfundets misbilligelse og føre til stigmatisering af den berørte person. Det er i øvrigt den »elektroniske gabestok«-effekt, der tilsigtes her.

164. Indgrebets grovhed skal derfor afvejes over for vigtigheden af de formål, der forfølges med offentliggørelsen.

165. Jeg gør opmærksom på, at den forelæggende rets spørgsmål vedrører den offentliggørelse, der foreskrives i ADBG, som gennemført af NADA og ÖADR, hvad angår professionelle idrætsudøvere, der ikke er omfattet af undtagelserne (som vedrører motionsidrætsudøvere, sårbare personer og whistleblowere). Offentliggørelsen af oplysninger består for deres vedkommende i en offentliggørelse med *angivelse af navn*, som er *ubegrænset i omfang*, eftersom oplysningerne udbredes til offentligheden via internettet, *i nogle tilfælde ubegrænset i varighed* i tilfælde af livsvarig suspendering (hvilket vedrører en af sagsøgerne i hovedsagen), *systematisk* og *automatisk*, som i henhold til ADBG ikke indebærer en individuel vurdering ud fra omstændighederne.

166. Med alle de forbehold, som denne dimension af proportionalitetskontrollen altid tilsiger [104], er jeg tilbøjelig til at mene, at kombinationen af disse forskellige elementer (offentliggørelse med angivelse af navn og dens ubegrænsede, systematiske og automatiske karakter) under visse omstændigheder sandsynligvis vil resultere i et indgreb i de berørte personers ret til beskyttelse af personoplysninger, således at kravene om en rimelig afvejning af de forskellige involverede interesser ikke er opfyldt.

167. F.eks. kan det i tilfælde af en sanktion i form af en langvarig [105] eller livsvarig suspendering af en mindre kendt idrætsudøver, hvis professionelle idrætsliv sluttede for nogen tid siden, antages, at den lovlige offentliggørelse af den pågældendes personoplysninger med tiden bliver for vidtgående i forhold til de tilsigtede formål.

[101] – Jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g).

[102] – Jf. dom af 24.9.2019, GC m.fl. (Fjernelse af følsomme oplysninger) (C-136/17, EU:C:2019:773, præmis 73), og dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (præmis 104).

[103] – Proportionalitetskontrollen foretages under hensyntagen til, at oplysningen anses for at være følsom (jf. dom af 11.12.2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, EU:C:2019:1064, præmis 57, og dommen i sagen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, præmis 99).

[104] – Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2013:845, punkt 149) vedrørende, i en anden retlig sammenhæng, proportionaliteten af varigheden af den periode, hvor oplysninger lagres.

[105] – Jf. i denne henseende J. Dellaux, »La réglementation de la lutte contre le dopage à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ou quand la pratique sportive justifie des restrictions importantes au droit au respect de la vie privée«, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Anthémis, nr. 116, 2018, navnlig s. 899 og 900.

168. NADA har gjort gældende, at der ikke bør sondres på grundlag af overtrædelsernes grove eller gentagne karakter, eftersom der er taget hensyn hertil ved fastsættelsen af sanktionen, og det ikke har nogen indvirkning på offentliggørelsen, som skal finde sted uafhængigt af omstændighederne. Jeg er ikke overbevist af dette argument. Offentliggørelsen opfylder således formål, der, selv om de er et led i dopingbekæmpelsen, er specifikke og indebærer en interesseafvejning, der gør det muligt at tage hensyn til krav i databeskyttelsesforordningen, som ikke er taget i betragtning ved fastsættelsen af antidopingsanktionen.

169. Jeg er derfor af den opfattelse, at en forpligtelse til at offentliggøre personoplysninger som den, der følger af ADBG og gennemføres af ÖADR og NADA, kun er tilladt, for så vidt som den, henset til de tilsigtede formål om afskrækkelse og om at forhindre omgåelse af antidopingreglerne, fortsat er forholdsmæssig, navnlig med hensyn til offentliggørelsens omfang og varighed, henset til de specifikke faktiske omstændigheder i sagen, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Tidspunktet for afvejningen

170. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om databeskyttelsesforordningen kræver, at den dataansvarlige før offentliggørelsen foretager en interesseafvejning i hvert enkelt tilfælde, eller om den proportionalitetskontrol, som lovgiver har fastsat, er tilstrækkelig.

171. I den foreliggende sag har lovgiver taget forud definerede situationer i betragtning uafhængigt af de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde og anført de elementer, som skal indgå i offentliggørelsen, dog med forbehold af visse undtagelser. Lovgiver har herved allerede reguleret offentliggørelsen og foretaget en vis afvejning mellem på den ene side interesserne for de idrætsudøvere, hvis personoplysninger videregives, og på den anden side de interesser, der er forbundet med bekæmpelse af doping.

172. Jeg gør imidlertid opmærksom på, at de pågældende nationale antidopingorganer (her NADA og ÖADR) som dataansvarlige, der er udpeget af den nationale lovgiver, i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 2, fortsat er ansvarlige for gennemførelsen af behandlingen og ansvarlige (»accountable«) for, at princippet om lovlighed og princippet om proportionalitet i den nævnte behandling overholdes, samt for overholdelsen af princippet om dataminimering. De skal desuden kunne påvise, at bestemmelsens stk. 1 overholdes.

173. De skal ligeledes i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 24, stk. 1, og artikel 25, stk. 1, gennemføre passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger (såsom pseudonymisering) *både på tidspunktet for fastlæggelsen af midlerne til behandling og på tidspunktet for selve behandlingen*. Formålet med disse foranstaltninger, som om nødvendigt skal revideres og ajourføres, er en effektiv implementering af databeskyttelsesprincipper og en integrering af de fornødne garantier i behandlingen for at opfylde kravene i databeskyttelsesforordningen og beskytte den registreredes rettigheder [106].

[106] – Jf. A. Delforges, »Titre 8 – Les obligations générales du responsable du traitement et la place du sous-traitant«, i *Le règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR)*, Larcier, Bruxelles, 2018 (1. udgave), s. 371-406.

174. Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at selv om lovgiver har fastlagt formålene med behandlingen og delvist midlerne til denne behandling, er det i den foreliggende sag NADA og ÖADR, der som dataansvarlige og med ansvar for implementeringen heraf har valgt en offentliggørelse på internettet, og ÖADR har ligeledes valgt at offentliggøre navnet på det eventuelt omhandlede forbudte stof.

175. I denne sammenhæng er svaret på det forelagte spørgsmål efter min opfattelse forbundet med indholdet i den nationale lovgivning, der finder anvendelse på den dataansvarlige, og dens grad af præcision. Efter min opfattelse fritager den omstændighed, at den nationale lovgiver har fastsat et princip om offentliggørelse, ikke den dataansvarlige fra ansvaret for at overholde databeskyttelsesforordningens krav og beskytte de registreredes rettigheder. Dette kan indebære, at den dataansvarlige i forbindelse med anvendelsen af den nationale lovgivning tager hensyn til de særlige omstændigheder i sagen [107]. Desuden gør jeg opmærksom på, at denne afvejning i hvert enkelt tilfælde påhviler den dataansvarlige i den foreliggende sag for så vidt angår offentliggørelse af oplysninger om de suspenderede idrætsudøvere, som er omfattet af databeskyttelsesforordningens undtagelser.

176. Jeg er derfor af den opfattelse, at de ovennævnte bestemmelser i databeskyttelsesforordningen – selv om de ikke kræver det i alle tilfælde – kan indebære, at den dataansvarlige i hvert enkelt tilfælde foretager en interesseafvejning, når denne bl.a. fastlægger midlerne til behandlingen, herunder inden offentliggørelsen. I denne henseende kan der tages hensyn til forhold, der vedrører behandlingens karakter, omfang, sammenhæng og formål samt risiciene, af varierende sandsynlighed og alvor, for disse personers rettigheder og frihedsrettigheder.

177. Hverken argumentet om, at en sådan skønsmargen fra den dataansvarliges side risikerer at føre til forskelsbehandling mellem idrætsudøvere, der befinder sig i sammenlignelige situationer, eller risikoen for vilkårlighed, misbrug eller endog korruption, som bl.a. Kommissionen og NADA har påberåbt sig, kan begrunde, at der undlades en sådan afvejning i hvert enkelt tilfælde, som har til formål at behandle personoplysninger på en måde, der er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. En sådan afvejning kan således netop forhindre den forskelsbehandling, der kan følge af anvendelsen af den samme behandling på forskellige situationer.

178. Det følger efter min opfattelse heraf, at databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6, sammenholdt med samtlige de forpligtelser og det ansvar, der påhviler den dataansvarlige, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at den dataansvarlige i hvert enkelt tilfælde foretager en interesseafvejning inden den nævnte behandling af oplysninger, eller endog således at de under visse omstændigheder kræver en sådan afvejning, hvis den er nødvendig for at behandle personoplysningerne i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.

Konklusioner vedrørende det tredje og det fjerde spørgsmål

179. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål således, at databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a) og c), og artikel 6, stk. 3, andet afsnit, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en forpligtelse for nationale

[107] – Jf. i denne henseende udtalelse 4/2009 (punkt 3.6 om sanktioner), der f.eks. anbefaler, at der bl.a. tages hensyn til grovheden af overtrædelsen af antidopingreglerne, antallet af konstaterede overtrædelser, det niveau, som idrætsudøveren konkurrerer på, og den eventuelle mediedækning af sagen.

antidopingorganer til at offentliggøre personoplysninger, såsom navnene på de idrætsudøvere, der er blevet pålagt en sanktion for overtrædelse af antidopingreglerne, varigheden af den pålagte suspendering og grundene hertil (bl.a. navnet på det forbudte stof), når proportionalitetskravet, henset til de konkrete omstændigheder i sagen, ikke eller ikke længere er opfyldt, navnlig med hensyn til offentliggørelsens omfang og varighed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

180. For så vidt angår det fjerde spørgsmål foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6, sammenholdt med samtlige de forpligtelser og det ansvar, der påhviler den dataansvarlige, skal fortolkes således, at disse bestemmelser kræver, at den dataansvarlige inden behandlingen af oplysningerne foretager en interesseafvejning i hvert enkelt tilfælde, hvis denne afvejning er nødvendig for at behandle personoplysningerne på en måde, der er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.

Det syvende spørgsmål

181. For at forstå det syvende spørgsmål er det nødvendigt først at minde om den sammenhæng, hvori det er stillet. Sagsøgeren YT indgav allerede inden offentliggørelsen af sine personoplysninger på NADA's og ÖADR's websteder en klage til den østrigske databeskyttelsesmyndighed på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 17, der fastsætter retten til sletning. Sidstnævnte myndighed afviste YT's klage, idet de pågældende oplysninger endnu ikke var blevet offentliggjort. Oplysningerne blev efterfølgende offentliggjort, mens søgsmålet til prøvelse af den østrigske databeskyttelsesmyndigheds afvisning af hans klage verserede.

182. Med det syvende præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om en klage i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77 vedrørende en hævdet overtrædelse af retten til sletning (databeskyttelsesforordningens artikel 17) kan antages til behandling, selv om behandlingen af den registreredes personoplysninger endnu ikke havde fundet sted på tidspunktet for indgivelsen af klagen til tilsynsmyndigheden og tidspunktet for tilsynsmyndighedens afgørelse.

183. For det andet ønsker den oplyst, om en sådan klage efterfølgende kan antages til behandling, hvis der allerede ved indgivelsen af klagen forelå konkrete indikationer af, at den dataansvarlige umiddelbart forestående eller i nær fremtid ville foretage en behandling af personoplysninger.

Kan en klage indgivet til tilsynsmyndigheden inden databehandlingen antages til behandling?

184. Databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, fastsætter, at enhver registreret har ret til at indgive klage til en tilsynsmyndighed, »hvis den registrerede finder, at behandlingen af personoplysninger vedrørende vedkommende overtræder denne forordning«.

185. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis vil jeg ved fortolkningen af denne bestemmelse ikke blot tage hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af[108].

[108] – Jf. dom af 12.1.2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, herefter »dommen i sagen Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság«, EU:C:2023:2, præmis 32), og af 9.1.2025, Österreichische Datenschutzbehörde (Uforholdsmæssige anmodninger) (C-416/23, EU:C:2025:3, præmis 24).

186. For det første fastsættes der i ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 77 ikke en frist for at indgive en klage vedrørende behandling af personoplysninger. I tilfælde, hvor behandlingen har fundet sted og derefter anfægtes, gælder, at jo tidligere klagen indgives, desto hurtigere kan myndighedens kontrol finde sted, og desto hurtigere kan beskyttelsen af den registrerede sikres [109]. Databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, nævner derimod ikke det tilfælde, hvor behandlingen endnu ikke har fundet sted. Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at denne bestemmelse anvender ordet »overtræder« i nutid, hvilket forekommer at indebære, at behandlingen allerede skal have fundet sted, men at muligheden af en fremtidig behandling ikke som sådan er udelukket [110].

187. For det andet skal der med hensyn til sammenhængen henvises til tilsynsmyndighedernes opgaver og beføjelser. Hvad dette angår er hver tilsynsmyndighed i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 1, litra f), forpligtet til at behandle klager, der indgives af enhver registreret, og, for så vidt det er hensigtsmæssigt, undersøge genstanden for klagen og underrette klageren om forløbet og resultatet af undersøgelsen inden for en rimelig frist. Tilsynsmyndigheden skal således behandle en sådan klage »med den fornødne omhu« [111].

188. Desuden giver databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 1, hver tilsynsmyndighed vigtige *undersøgelsesbeføjelser* i forbindelse med behandlingen af de indgivne klager. Når en sådan myndighed i forbindelse med sin undersøgelse konstaterer, at der foreligger en tilsidesættelse af denne forordnings bestemmelser, har den pligt til at reagere på en passende måde med henblik på at afhjælpe det konstaterede utilstrækkelige beskyttelsesniveau. Hvad dette angår opregner databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 2, forskellige *korrigerende foranstaltninger*, som tilsynsmyndigheden kan anvende, og den har i denne forbindelse et skøn med hensyn til valget af de midler, der er hensigtsmæssige og nødvendige [112]. Blandt de beføjelser, som tilsynsmyndigheden er tillagt i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 2, litra d), kan den »*udstede advarsler* til en dataansvarlig om, at planlagte behandlingsaktiviteter *sandsynligvis vil være* i strid med databeskyttelsesforordningen, hvilket indgår i en tilgang, der kan kvalificeres som »*beskyttende*« med hensyn til den registreredes rettigheder [113].

189. Alle disse krav og tilsynsmyndighedernes beføjelser har til formål at styrke klageproceduren med henblik på at gøre den til en mekanisme, der er egnet til effektivt at beskytte de registreredes rettigheder og interesser, dvs. »en veritabel administrativ klage« [114].

[109] – Jf. i denne retning I. Spiecker Gen Döhmann m.fl., *General Data Protection Regulation: Article-by-Article Commentary*, Nomos – Beck – Hart, 2023, navnlig s. 1010-1017.

[110] – Ganske vist fremgår det – som den østrigske og den finske regering har fremhævet – af Lindenapotheke-dommens præmis 47, at »databeskyttelsesforordningens kapitel VIII bl.a. regulerer de retsmidler, der gør det muligt at beskytte den registreredes rettigheder, når personoplysningerne vedrørende vedkommende *har været genstand for en behandling*, der angiveligt er i strid med denne forordnings bestemmelser« (min fremhævelse). Ikke desto mindre foranlediger udtrykket »bl.a.« mig til at relativisere dette argument, navnlig da der i denne sag på ingen måde var tale om en behandling, der endnu ikke havde fundet sted.

[111] – Jf. dom af 7.12.2023, SCHUFA Holding (Gældssanering) (C-26/22 og C-64/22, herefter »SCHUFA Holding-dommen«, EU:C:2023:958, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

[112] – Jf. SCHUFA Holding-dommen (præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

[113] – Jf. dom af 4.9.2024, Quirin Privatbank (C-655/23, EU:C:2025:655, præmis 43-50), vedrørende retten til at forhindre gentagelse af ulovlig behandling af personoplysninger. Jf. ligeledes anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Oberlandsgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig) i CRIF-sagen (sag C-40/25), der verserer på tidspunktet for udarbejdelsen af dette forslag til afgørelse, om muligheden for at kræve af den dataansvarlige, at denne undlader en ny ulovlig videregivelse af personoplysninger.

[114] – Jf. SCHUFA Holding-dommen (præmis 58) og dom af 26.9.2024, Land Hessen (Databeskyttelsesmyndighedens handlepligt) (C-768/21, EU:C:2024:785, præmis 35). Jf. ligeledes generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse SCHUFA Holding (Gældssanering) (C-26/22 og C-64/22, EU:C:2023:222, punkt 40).

190. Med hensyn til sammenhængen skal det også anføres – således som Kommissionen har fremhævet – at den dataansvarlige skal opfylde visse forpligtelser og navnlig underrette den registrerede, *inden* behandlingen foretages [115].

191. Det er derfor min opfattelse, at en beskyttende eller forebyggende tilgang fra tilsynsmyndighedernes side med hensyn til behandlingen af klager ikke umiddelbart kan udelukkes i forbindelse med databeskyttelsesforordningen.

192. For det tredje bekræftes denne fortolkning af de formål, der forfølges med denne forordning. Det fremgår således bl.a. af 10. betragtning til forordningen, at den har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger inden for Unionen. Det fremgår endvidere af 11. betragtning til samme forordning, at en effektiv beskyttelse af sådanne oplysninger kræver, at de registreredes rettigheder styrkes.

193. Såfremt tilsynsmyndighedernes forpligtelse til at behandle klager i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 1, litra f), begrænses ved at fortolke samme forordnings artikel 77, stk. 1, således, at den udelukker enhver mulighed for at indgive en klage til en tilsynsmyndighed »med henblik på en behandling«, kan det imidlertid være i strid med de formål, der forfølges med denne forordning, navnlig formålet om at sikre et højt niveau for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger inden for Unionen.

194. Henset til disse betragtninger er det derfor min opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at en klage, der indgives i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77, kan antages til behandling, selv om behandlingen af den registreredes personoplysninger endnu ikke har fundet sted på det tidspunkt, hvor klagen indgives til tilsynsmyndigheden.

195. Jeg er imidlertid enig med Kommissionen og den østrigske regering i, at den hævdede overtrædelse af databeskyttelsesforordningen skal være relevant, og at den pågældende behandling, som i det foreliggende tilfælde er offentliggørelse af personoplysninger, ikke er rent hypotetisk [116].

196. I den foreliggende sag har Domstolen fået forelagt en anmodning i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 17 om en klage med henblik på sletning af de omhandlede oplysninger, idet den berørte sagsøger i hovedsagen (YT) i denne henseende har præciseret, at offentliggørelsen af vedkommendes oplysninger »næsten med sikkerhed er umiddelbart forestående«.

197. En klage med henblik på sletning af disse oplysninger forudsætter imidlertid (ligesom f.eks. en anmodning om berigtigelse af oplysninger), at den pågældende behandling, her offentliggørelsen af oplysningerne, har fundet sted. Det forekommer således umuligt for den dataansvarlige at behandle en sådan klage og slette oplysninger, hvis de endnu ikke er blevet

[115] – Jf. i den sammenlignelige sammenhæng med hensyn til direktiv 2016/680 dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon) (C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 69-77), hvori Domstolen fastslog, at et *forsøg* på behandling allerede er behandling af oplysninger.

[116] – Jf. i denne retning dom af 11.7.2024, Meta Platforms Ireland (Gruppesøgsmål) (C-757/22, EU:C:2024:598, præmis 44). En klage vedrørende den oplysningspligt, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 12, eller den indsigtsret, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 15, kan f.eks. antages til behandling, inden en behandling af oplysninger påbegyndes (jf. i denne retning dom af 11.7.2024, Meta Platforms Ireland (Gruppesøgsmål), C-757/22, EU:C:2024:598, præmis 45).

videregivet, medmindre den pågældende klage fortolkes således, at den reelt har til formål at *forhindre* offentliggørelsen af den pågældendes oplysninger [117] (og ikke at slette disse oplysninger), hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere.

198. Det skal tilføjes, at en sådan fortolkning ikke er i strid med formålene om at sikre et højt niveau for beskyttelsen af personoplysninger, eftersom andre bestemmelser i databeskyttelsesforordningen gør det muligt at besvare anmodninger vedrørende en fremtidig behandling. Som den østrigske regering har anført, indebærer databeskyttelsesforordningens artikel 79, stk. 1, om adgang til effektive retsmidler således, at der i henhold til national ret skal være ret til at anlægge sag, såfremt der er en overhængende fare for ulovlig krænkelse af de rettigheder, der er tillagt ved databeskyttelsesforordningen. Dette omfatter muligheden i østrigsk ret for at anlægge forebyggende søgsmål med påstand om forbud, inden behandlingen påbegyndes, eller, hvis behandlingen er påbegyndt, muligheden for at anmode den østrigske myndighed om at føre tilsyn med begrænsningen af den nævnte behandling på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 18.

199. Jeg er derfor af den opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at en klage, der indgives på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 77, kan antages til behandling, selv om behandlingen af den registreredes personoplysninger endnu ikke har fundet sted på tidspunktet for indgivelsen af klagen til tilsynsmyndigheden, men er af en art, som ikke er rent hypotetisk. Under omstændighederne i tvisten i hovedsagen kan en klage, der er støttet på retten til sletning i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 17, imidlertid ikke antages til behandling, for så vidt den vedrører en behandling (her offentliggørelse af den registreredes personoplysninger), der, selv om den er umiddelbart forestående, hverken forelå på det tidspunkt, hvor den pågældende indgav sin klage til tilsynsmyndigheden, eller på tidspunktet for denne tilsynsmyndigheds vedtagelse af sin afgørelse.

Kan en klage til tilsynsmyndigheden »efterfølgende« antages til behandling?

200. Jeg gør opmærksom på, at dette spørgsmål vedrører fortolkningen af databeskyttelsesforordningens artikel 77 om retten til at indgive klage til tilsynsmyndigheden. Den forelæggende ret ønsker således tilsyneladende oplyst, om en sådan klage, som er blevet afvist, efterfølgende kan antages til behandling *af tilsynsmyndigheden*, hvis den omhandlede behandling (her videregivelse af oplysninger) finder sted, mens der ved appelretten verserer et søgsmål til prøvelse af denne tilsynsmyndigheds afgørelse. Det er min opfattelse, at det i denne henseende tilkommer den nationale retsorden at regulere spørgsmålet om, hvorvidt appelretten i en sådan situation kan eller skal hjemvise spørgsmålet til tilsynsmyndigheden med henblik på en fornyet prøvelse i lyset af nye faktiske omstændigheder, om det påhviler den registrerede at indgive en klage på ny, eller om appelretten selv kan træffe afgørelse om den situation, som er indbragt for den, i lyset af nye faktiske omstændigheder, der i det foreliggende tilfælde består i offentliggørelsen af oplysningerne. I denne forbindelse skal det sikres, at der er en effektiv beskyttelse af de rettigheder, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, og en konsekvent og ensartet anvendelse af dens bestemmelser.

[117] – Det er tænkeligt, at klageren i dette tilfælde kan kræve, at tilsynsmyndigheden advarer den dataansvarlige eller pålægger denne et forbud mod at offentliggøre personoplysningerne, f.eks. med henvisning til, at behandlingen er ulovlig. Hvis den er ulovlig, kan den registrerede gøre indsigelse mod denne behandling på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 17, stk. 1, litra c), fordi den foretages uden legitime grunde. Disse situationer forekommer mig imidlertid ikke at være aktuelle i den foreliggende sag.

201. For så vidt som den forelæggende rets spørgsmål skal forstås således – som den østrigske regering også har givet udtryk for – at det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en sådan klage kan antages til realitetsbehandling *ved den ret*, der skal træffe afgørelse i appelsagen, skal der i dette tilfælde foretages en undersøgelse af konsekvenserne af en faktuel ændring, dvs. en behandling, der består i offentliggørelse af personoplysninger, som har fundet sted efter tilsynsmyndighedens afgørelse, og selv om der verserer et søgsmål på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 78 til prøvelse af denne afgørelse, såfremt der ved indgivelsen af klagen forelå konkrete indikationer af, at den dataansvarlige umiddelbart forestående eller i nær fremtid ville foretage en behandling af personoplysninger.

202. Jeg vil gøre opmærksom på, at EU-lovgiver inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen har givet registrerede, der gør gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i denne forordning, adgang til forskellige retsmidler, forstået således, at ethvert af disse retsmidler skal kunne anvendes, »uden at dette berører« de andre retsmidler [118].

203. Databeskyttelsesforordningens artikel 78, stk. 1, bestemmer således, at enhver fysisk eller juridisk person, uden at det berører andre administrative eller udenretslige klageadgange, har ret til effektive retsmidler over for en juridisk bindende afgørelse truffet af en tilsynsmyndighed vedrørende vedkommende. Det følger heraf, at de domstole, hvorved der anlægges en sag til prøvelse af en tilsynsmyndigheds afgørelse, bør have fuld jurisdiktion, herunder jurisdiktion til at undersøge alle de faktiske og retlige omstændigheder, der er relevante for den tvist, som de får forelagt [119]. Domstolsprøvelsen af en klageafgørelse, der er vedtaget af en tilsynsmyndighed, skal derfor være fuldstændig, for at der er tale om et »effektivt« retsmiddel som krævet i denne bestemmelse [120]. Desuden sikrer forordningens artikel 79, stk. 1, den enkelte registrerede adgang til effektive retsmidler, »uden at det berører andre tilgængelige administrative eller udenretslige klageadgange, herunder retten til at indgive klage til en tilsynsmyndighed i henhold til artikel 77«.

204. Det er ganske vist allerede fastslået, at EU-lovgiver med vedtagelsen af databeskyttelsesforordningen ikke havde til hensigt at foretage en udtømmende harmonisering af de retsmidler, der er til rådighed i tilfælde af overtrædelse af databeskyttelsesforordningens bestemmelser, og som er fastsat i denne forordnings artikel 77-79 [121]. Når der indgives en klage til en tilsynsmyndighed og anlægges et søgsmål ved domstolene i én og samme medlemsstat vedrørende én og samme behandling af personoplysninger, er der navnlig ikke fastsat særlige regler i databeskyttelsesforordningen.

205. Selv om EU-lovgiver ikke havde til hensigt at foretage en udtømmende harmonisering i denne henseende, var ønsket imidlertid ikke at udelukke den mulighed, der er nævnt i den forelæggende rets spørgsmål, dvs. at tillade, at en klage, der er indgivet under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, efterfølgende antages til behandling.

206. Hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det således hver enkelt medlemsstat i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi at fastsætte regler for de administrative og retslige procedurer, der skal sikre et højt niveau for beskyttelsen af de

[118] – Jf. dommen i sagen Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (præmis 34). Jf. ligeledes generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse D m.fl. (Forholdet mellem retsmidler) (C-414/24, EU:C:2025:656, punkt 46) vedrørende forholdet mellem administrativ klage og et søgsmål.

[119] – Jf. dommen i sagen Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (præmis 41).

[120] – Jf. SCHUFA Holding-dommen (præmis 53).

[121] – Jf. dommen i sagen Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (præmis 37) og Lindenapotheke-dommen (præmis 60).

rettigheder, som borgerne har i medfør af EU-retten. I denne forbindelse påhviler det den nationale ret at påse, at den effektive beskyttelse af de rettigheder, der sikres ved databeskyttelsesforordningen, og den konsekvente og ensartede anvendelse af denne forordnings bestemmelser tillige med adgangen til effektive retsmidler for en domstol, jf. chartrets artikel 47, sikres [122].

207. Derfor tilkommer det den forelæggende ret på grundlag af de nationale processuelle bestemmelser at afgøre, hvorledes de i databeskyttelsesforordningen omhandlede retsmidler skal anvendes i hvert enkelt tilfælde. I denne henseende skal den sikre sig, at de konkrete nærmere bestemmelser for udøvelsen af retsmidlerne ikke i uforholdsmæssig grad berører retten til effektive retsmidler for en domstol. Den skal ligeledes påse, at den effektive beskyttelse af de rettigheder, der sikres ved databeskyttelsesforordningen, sikres, og at disse regler overholder effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet [123].

208. Da den forelæggende ret ikke har præciseret, hvilke muligheder den nationale lovgivning giver, skal databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, sammenholdt med denne forordnings artikel 78, stk. 1, derfor efter min opfattelse fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en klage, som tilsynsmyndigheden tidligere har afvist, kan antages til behandling, når behandlingen af oplysninger finder sted, mens søgsmålet vedrørende de samme faktiske omstændigheder verserer for retten. Det tilkommer det nationale retssystem, under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, at fastsætte betingelserne for, at en sådan klage kan antages til behandling, både ved tilsynsmyndigheden og ved domstolene, således at den effektive beskyttelse af de rettigheder, der sikres ved databeskyttelsesforordningen, den konsekvente og ensartede anvendelse af dens bestemmelser tillige med adgangen til effektive retsmidler for en domstol sikres.

Konklusion vedrørende det syvende spørgsmål

209. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det syvende spørgsmål således, at databeskyttelsesforordningens artikel 77 skal fortolkes således, at en klage på grundlag af denne forordnings artikel 17 (hævdet tilsidesættelse af retten til sletning), ikke kan antages til behandling, når den vedrører en behandling i form af offentliggørelse af den registreredes personoplysninger, som, selv om den er nært forestående, hverken forelå på tidspunktet for den registreredes indgivelse af en klage til tilsynsmyndigheden eller på tidspunktet for vedtagelsen af den nævnte myndigheds afgørelse, uden at dette dog berører den eventuelle antagelse til behandling af en klage vedrørende en behandling af personoplysninger, der ikke er rent hypotetisk, og som er egnet til præventive eller beskyttende foranstaltninger fra tilsynsmyndighedens side.

210. Sammenholdt med databeskyttelsesforordningens artikel 78, stk. 1, er forordningens artikel 77 i øvrigt ikke til hinder for, at en klage, som tilsynsmyndigheden tidligere har afvist, kan antages til behandling, når behandlingen af oplysninger finder sted, mens søgsmålet vedrørende de samme faktiske omstændigheder verserer for retten. Det tilkommer det nationale retssystem, under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, at fastsætte betingelserne for, at en sådan klage kan antages til behandling, både ved tilsynsmyndigheden og ved

[122] – Jf. dommen i sagen Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (præmis 45 og 57).

[123] – Jf. dommen i sagen Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (præmis 46, 48 og 51).

domstolene, således at den effektive beskyttelse af de rettigheder, der sikres ved databeskyttelsesforordningen, den konsekvente og ensartede anvendelse af dens bestemmelser tillige med adgangen til effektive retsmidler for en domstol sikres.

Forslag til afgørelse

211. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), på følgende måde:

»1) Artikel 16, stk. 2, første punktum, TEUF og artikel 2, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF

skal fortolkes således, at

behandling af personoplysninger, der i henhold til nationale antidopingregler består i offentliggørelse af de berørte idrætsudøveres navn, den udøvede sportsgren, den begåede overtrædelse af antidopingregler, sanktionen samt sanktionens begyndelse og ophør, ikke kan anses for behandling under udøvelse af »aktiviteter, der falder uden for EU-retten« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i forordning 2016/679.

2) Artikel 9, stk. 1, i forordning 2016/679

skal fortolkes således, at

den omstændighed, at den berørte idrætsudøvers navn, suspenderingens varighed og grundene til denne suspendering videregives, ikke udgør behandling af en helbredsoplysning som omhandlet i denne bestemmelse, medmindre disse grunde omfatter navnet på det eller de forbudte stoffer, hvis tilstedeværelse er blevet påvist i den berørte idrætsudøvers krop, for så vidt som denne information selv indirekte kan afsløre oplysninger om den berørte idrætsudøvers – endog fremtidige – helbredstilstand, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

3) Artikel 5, stk. 1, litra a) og c), og artikel 6, stk. 3, andet afsnit, i forordning 2016/679

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for en forpligtelse for nationale antidopingorganer til at offentliggøre personoplysninger, såsom navnene på de idrætsudøvere, der er blevet pålagt en sanktion for overtrædelse af antidopingreglerne, varigheden af den pålagte suspendering og grundene hertil (bl.a. navnet på det forbudte stof), når proportionalitetskravet, henset til de konkrete omstændigheder i sagen, ikke eller ikke længere er opfyldt, navnlig med hensyn til offentliggørelsens omfang og varighed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

4) Artikel 5 og 6 i forordning 2016/679, sammenholdt med samtlige de forpligtelser og det ansvar, der påhviler den dataansvarlige,

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser kræver, at den dataansvarlige inden behandlingen af oplysningerne foretager en interesseafvejning i hvert enkelt tilfælde, hvis denne afvejning er nødvendig for at behandle personoplysningerne på en måde, der er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.

5) Artikel 10 i forordning 2016/679

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse kan finde anvendelse på behandling af personoplysninger vedrørende domme eller lovovertrædelser, der er fastsat i de nationale antidopingregler, for så vidt som de domme, som de medfører, uafhængigt af kvalificeringen af disse overtrædelser i national ret, har et repressivt formål og er af en sådan strenghed, at de har tilsvarende virkning som en strafferetlig sanktion, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

6) Artikel 10 i forordning 2016/679, sammenholdt med forordningens artikel 79, stk. 1,

skal fortolkes således, at

aktiviteter henholdsvis afgørelser fra en myndighed, som i henhold til denne bestemmelse er blevet pålagt tilsynet med behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhedsforanstaltninger, skal kunne underlægges domstolsprøvelse.

7) Artikel 77 i forordning 2016/679

skal fortolkes således, at

– en klage på grundlag af denne forordnings artikel 17 (hævdet tilsidesættelse af retten til sletning), ikke kan antages til behandling, når den vedrører en behandling i form af offentliggørelse af den registreredes personoplysninger, som, selv om den er nært forestående, hverken forelå på tidspunktet for den registreredes indgivelse af en klage til tilsynsmyndigheden eller på tidspunktet for vedtagelsen af den nævnte myndigheds afgørelse, uden at dette dog berører den eventuelle antagelse til behandling af en klage vedrørende en behandling af personoplysninger, der ikke er rent hypotetisk, og som er egnet til præventive eller beskyttende foranstaltninger fra tilsynsmyndighedens side.

– Sammenholdt med artikel 78, stk. 1, i forordning 2016/679 er bestemmelsen ikke til hinder for, at en klage, som tilsynsmyndigheden tidligere har afvist, kan antages til behandling, når behandlingen af oplysninger finder sted, mens søgsmålet vedrørende de samme faktiske omstændigheder verserer for retten. Det tilkommer det nationale retssystem, under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, at fastsætte betingelserne for, at en sådan klage kan antages til behandling, både ved tilsynsmyndigheden og ved domstolene, således at den effektive beskyttelse af de rettigheder, der sikres ved forordning 2016/679, den konsekvente og ensartede anvendelse af dens bestemmelser tillige med adgangen til effektive retsmidler for en domstol sikres.«