FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK fremsat den 17. februar 2011 [1]

Indhold

I — Indledning ..... I - 3446

II — De relevante retsregler ..... I - 3447

A — EU-ret ..... I - 3447

1. Oversigt ..... I - 3447

2. Direktiver ..... I - 3448

a) Forsyningspligtdirektivet ..... I - 3448

b) Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation ..... I - 3451

c) Direktiv 2002/77 ..... I - 3453

B — Nationale bestemmelser ..... I - 3453

III — Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning ..... I - 3455

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen ..... I - 3457

V — Parternes argumenter ..... I - 3458

A — Første præjudicielle spørgsmål ..... I - 3458

B — Andet præjudicielle spørgsmål ..... I - 3459

VI — Retlig vurdering ..... I - 3460

1 — Originalsprog: tysk. Processprog: tysk.

A — Første præjudicielle spørgsmål ..... I - 3460

1. Formålet med pligten til at videregive oplysninger i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2 ..... I - 3460

a) Ordlydsfortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2 .... I - 3460

b) Systematisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2 .. I - 3461

c) Teleologisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2 .. I - 3463

d) Konklusion ..... I - 3465

2. Forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, indebærer ingen fuldstændig harmonisering af pligten til at videregive oplysninger ..... I - 3465

3. Medlemsstaternes pligt til at respektere de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser ..... I - 3467

a) De nationale tilsynsmyndigheders kompetencer på markedet for nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester ..... I - 3468

b) Pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 som national foranstaltning, der påvirker den nationale tilsynsmyndigheds kompetenceområde ..... I - 3469

c) Vurdering af, om nationale foranstaltninger, der påvirker nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde, er i overensstemmelse med direktivet ..... I - 3470

d) Konklusion ..... I - 3476

B — Andet præjudicielle spørgsmål ..... I - 3476

VII — Forslag til afgørelse ..... I - 3484

I — Indledning

1. I den foreliggende præjudicielle sag i henhold til artikel 267 TEUF har Bundesverwaltungsgericht (herefter »den forelæggende ret«) forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (herefter »forsyningspligtdirektivet«) [2] samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (herefter »direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«) [3].

2. Med disse præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige at få afklaret betingelserne for og rækkevidden af den i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, fastsatte pligt for virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre (herefter »telefonselskaber«), til at stille abonnentoplysninger til rådighed for udbydere af nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester.

3. Disse spørgsmål er opstået i en tvist mellem Deutsche Telekom AG (herefter »sagsøgeren i hovedsagen«) og Forbundsrepublikken Tyskland (herefter »sagsøgte i hovedsagen«), repræsenteret ved Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (forbundsorgan for elektricitets-, gas-, telekommunikations-, post- og jernbanenet, herefter »Bundesnetzagentur«). Denne tvist vedrører lovligheden af en beslutning truffet af Bundesnetzagentur, hvorved Bundesnetzagentur inden for rammerne af en tvistbilæggelsesprocedure forpligtede sagsøgeren i hovedsagen til på nærmere angivne betingelser efter anmodning og som led i udbuddet af offentlige nummerfortegnelser at stille de abonnentoplysninger, som sagsøgeren råder over, til rådighed, selv hvis abonnenterne eller deres telefonitjenesteudbydere alene ønsker at få disse oplysninger offentliggjort af en eller flere bestemte virksomheder, og den anmodende virksomhed ikke hører blandt disse »berettigede« virksomheder.

2 — EFT L 108, s. 51.
3 — EFT L 201, s. 37.

II — De relevante retsregler

A — *EU-ret* [4]

1. Oversigt

4. Siden midten af 1980'erne har EU-lovgiveren arbejdet for en kontrolleret åbning og liberalisering af de nationale markeder for teletjenester. I en første fase, der strækker sig fra 1980'erne til 2002, vedtog Rådet og Kommissionen en lang række direktiver. I den forbindelse tog de (liberaliserings)direktiver, som Kommissionen vedtog, sigte på at åbne markederne. Formålet med Europa-Parlamentets og Rådets (harmoniserings)direktiver [5] var derimod at bidrage til en harmonisering af de vidt forskellige nationale bestemmelser på teleområdet.

5. Dette regelsæt for elektronisk kommunikation blev i 2002 erstattet af et nyt regelsæt, som i det væsentlige består af et rammedirektiv [6] og fire særdirektiver [7] fra Europa-Parlamentet og Rådet og af et (konkurrence) direktiv [8] fra Kommissionen. Blandt de fire særdirektiver fra Europa-Parlamentet og Rådet hører forsyningspligtdirektivet og direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, som der henvises til i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

4 — I overensstemmelse med de i TEU og TEUF anvendte betegnelser anvendes begrebet »EU-ret« som fællesbegreb for fællesskabsretten og unionsretten. For så vidt som det i det følgende drejer sig om enkelte primærretlige bestemmelser, anføres de bestemmelser, som finder tidsmæssig anvendelse.

5 — F.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/33/EF af 30.6.1997 om samtrafik på teleområdet med henblik på at sikre forsyningspligtydelser og interoperabilitet ved anvendelse af ONP-principperne (EFT L 199, s. 32), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/66/EF af 15.12.1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren (EFT L 24, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/10/EF af 26.2.1998 om ONP-vilkår for taletelefonitjenesten og om udbud af forsyningspligtydelser på teleområdet under konkurrenceforhold (EFT L 101, s. 24).

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33).

7 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7.3.2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 21), forsyningspligtdirektivet (nævnt ovenfor i fodnote 2) og direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation (nævnt ovenfor i fodnote 3).

8 — Kommissionens direktiv 2002/77/EF af 16.9.2002 om konkurrence på markederne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT L 249, s. 21).

2. Direktiver

a) Forsyningspligtdirektivet

6. Forsyningspligtdirektivet erstattede direktiv 98/10 [9] og en del af direktiv 97/33 [10].

7. 1. betragtning til forsyningspligtdirektivet har følgende ordlyd:

»Nummeroplysning og nummeroplysningstjenester er et vigtigt adgangsgivende middel for offentligt tilgængelige telefonitjenester og indgår i forsyningspligten. Brugerne og forbrugerne ønsker udtømmende abonnentfortegnelser og nummeroplysningstjenester, der dækker alle registrerede telefonabonnenter og deres numre (herunder numre for faste telefoner og mobiltelefoner), og de har brug for, at oplysningerne gives uden forskel. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/66/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren sikrer abonnenternes ret til et privatliv for så vidt angår optagelsen af deres personoplysninger i en offentlig abonnentfortegnelse.«

8. 35. betragtning til forsyningspligtdirektivet har følgende ordlyd:

»Nummeroplysningstjenester og abonnementsfortegnelser er allerede underlagt fri konkurrence. Bestemmelserne i dette direktiv supplerer bestemmelserne i direktiv 97/66/EF ved at give abonnenterne ret til at få deres personlige oplysninger optaget i en trykt eller elektronisk abonnentfortegnelse. Alle tjenesteudbydere, der tildeler deres abonnenter telefonnumre, har pligt til at stille alle relevante oplysninger til rådighed på en hensigtsmæssig, omkostningsbaseret og ikke-diskriminerende måde.«

9. Forsyningspligtdirektivets artikel 5 med overskriften »Nummeroplysningstjenester og abonnentfortegnelser« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer:

a) at mindst én udtømmende nummerfortegnelse er tilgængelig for slutbrugerne i en form, der er godkendt af den relevante myndighed, enten i trykt eller elektronisk form eller begge dele, og at den ajourføres regelmæssigt, dog mindst én gang årligt

9 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.
10 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.

b) at mindst én udtømmende nummeroplysningstjeneste er tilgængelig for alle slutbrugere, herunder brugere af offentlige betalingstelefoner.

2. Nummerfortegnelsen/-oplysningstjenesten i stk. 1 skal med forbehold af bestemmelserne i artikel 11 i direktiv 97/66/EF omfatte alle abonnenter på offentligt tilgængelige telefontjenester.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de(n) virksomhed(er), der udbyder de i stk. 1 nævnte tjenester, anvender princippet om ikke-diskriminering under behandlingen af oplysninger, de har modtaget fra andre virksomheder.«

10. Ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009 om ændring af direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/58/EF om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor og forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse [11] blev forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 2, ændret, således at henvisningen deri til artikel 11 i direktiv 97/66 blev erstattet af en henvisning til artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation. Denne ændring er blot af præciserende art. I henhold til artikel 19, stk. 2, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation skal henvisninger til direktiv 97/66 nemlig læses som henvisninger til direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

11. Forsyningspligtdirektivets artikel 25 med overskriften »Telefonistekspedition og nummeroplysningstjenester« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenter på offentligt tilgængelige telefonitjenester har ret til at blive optaget i de i artikel 5, stk. 1, litra a), omhandlede offentligt tilgængelige abonnentfortegnelser.

2. Medlemsstaterne sikrer, at alle virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, som led i udbuddet af offentlig tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser imødekommer enhver rimelig anmodning om at stille relevante oplysninger til rådighed i nærmere aftalt form og på rimelige, objektive, omkostningsbaserede og ikkediskriminerende vilkår.

3. Medlemsstaterne sikrer, at alle slutbrugere, der er tilsluttet det offentlige telefonnet, har adgang til telefonistekspederede tjenester

11 — EUT L 337, s. 11. Direktiv 2009/136 træder i henhold til artikel 5 i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*. Dette direktiv trådte herefter i kraft den 19.12.2009. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne gennemføre direktivet senest den 25.5.2011.

og nummeroplysningstjenester, jf. artikel 5, stk. 1, litra b).

[…]

5. Bestemmelserne i stk. 1, 2, 3 og 4 gælder med forbehold af fællesskabsrettens krav om beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred og navnlig artikel 11 i direktiv 97/66/EF.«

12. Ved direktiv 2009/136 blev forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 1, 3 og 5, ændret på følgende måde:

1. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenter på offentligt tilgængelige telefonitjenester har ret til at blive optaget i de i artikel 5, stk. 1, litra a), omhandlede offentligt tilgængelige abonnentfortegnelser og til, at deres oplysninger gøres tilgængelige for udbydere af nummeroplysningstjenester og/eller nummerfortegnelser, jf. nærværende artikels stk. 2.

[…]

3. Medlemsstaterne sikrer, at alle slutbrugere af en offentligt tilgængelig telefonitjeneste har adgang til nummeroplysningstjenester. De nationale tilsynsmyndigheder kan indføre forpligtelser og betingelser for virksomheder, der kontrollerer slutbrugeres adgang i forbindelse med nummeroplysningstjenester i henhold til artikel 5 i direktiv 2002/19/EF (adgangsdirektivet). Sådanne forpligtelser og betingelser skal være objektive, rimelige, ikke-diskriminerende og transparente.

[…]

5. »Stk. 1-4 gælder, i det omfang andet ikke er fastsat i Fællesskabets retsforskrifter om beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred, særlig artikel 12 i direktiv 2002/58/EF (direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation).«

13. I 38. betragtning til direktiv 2009/136 forklares denne ændring på følgende måde:

»Nummeroplysningstjenester bør leveres og leveres også ofte på konkurrenceprægede markedsvilkår i henhold til artikel 5 i Kommissionens direktiv 2002/77/EF [...]. Foranstaltninger i engrosleddet til sikring af medtagelse af slutbrugerdata (både fra fastnet og mobilnet) i databaser bør overholde kravene til beskyttelse af personoplysninger,

herunder artikel 12 i direktiv 2002/58/EF (direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation). Der bør indføres omkostningsorienteret levering af disse data til tjenesteudbydere, idet medlemsstaterne bør gives mulighed for at etablere en central mekanisme til levering af omfattende samlet information til udbydere af nummerfortegnelser, og drages omsorg for netadgang på rimelige og gennemsigtige vilkår for at sikre, at slutbrugerne fuldt ud kan drage fordel af konkurrence, idet det endelige mål er afskaffelse af regulering af disse tjenester i detailleddet og tilvejebringelse af tilbud om nummeroplysningstjenester på rimelige og gennemskuelige vilkår.«

de principper, der anerkendes i især Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Direktivet søger især at sikre fuld overholdelse af rettighederne i charterets artikel 7 og 8.«

16. 38. og 39. betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

b) Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation

14. Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation erstattede direktiv 97/66 [12].

15. Anden betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»Dette direktiv søger at overholde de grundlæggende rettigheder og respektere

»Abonnentfortegnelser distribueres i store oplag og er offentlige. Af hensyn til fysiske personers privatliv og juridiske personers legitime interesser bør abonnenter kunne bestemme, om deres personoplysninger skal offentliggøres i sådanne abonnentfortegnelser, og i så fald i hvilket omfang. Udbydere af offentlige abonnentfortegnelser bør underrette de abonnenter, som skal medtages i sådanne fortegnelser, om formålet med fortegnelsen og eventuelle særlige anvendelser af elektroniske udgaver af offentlige fortegnelser, navnlig via søgefunktioner, som er indbygget i software, f.eks. mulighed for »omvendt« søgning, som giver brugerne af fortegnelsen mulighed for at finde abonnentens navn og adresse blot ud fra telefonnummeret.

Et krav om underretning af abonnenterne om formålet eller formålene med de offentlige

12 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.

fortegnelser, hvor personoplysninger om dem skal medtages, bør pålægges den part, der indsamler de pågældende oplysninger. Hvis oplysningerne eventuelt kan blive fremsendt til en eller flere tredjemænd, bør abonnenten underrettes om denne mulighed samt om modtageren eller kategorierne af mulige modtagere. Enhver fremsendelse bør være underlagt den betingelse, at oplysningerne ikke kan anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling. Hvis den part, der indsamler oplysninger om abonnenten eller fra den tredjemand, som oplysningerne er sendt til, ønsker at anvende oplysningerne til andre formål, må der indhentes fornyet samtykke fra abonnenten af enten den oprindelige part, der indsamlede oplysningerne, eller af den tredjemand, som oplysningerne er fremsendt til.«

17. Dette direktivs artikel 12 med overskriften »Abonnentfortegnelser« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenterne gebyrfrit, og inden de medtages i fortegnelsen, underrettes om formålet med en trykt eller elektronisk abonnentfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via oplysningstjenester, og hvori personoplysninger om abonnenterne kan medtages, og at de underrettes om andre anvendelsesmuligheder heraf på grundlag af søgefunktioner, som er indbygget i elektroniske udgaver af fortegnelsen.

2. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenterne får mulighed for at bestemme, om deres personoplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse, og i så fald hvilke, for så vidt sådanne oplysninger er relevante for formålet med fortegnelsen som angivet af udbyderen af fortegnelsen, samt mulighed for at kontrollere, få rettet eller slettet sådanne oplysninger. Det skal være gebyrfrit ikke at være medtaget i en offentlig abonnentfortegnelse og at få kontrolleret, rettet eller slettet personoplysninger i den.

3. Medlemsstaterne kan kræve, at abonnenter skal anmodes om supplerende samtykke til, at en offentlig fortegnelse anvendes til ethvert formål, der går ud over søgning efter adresseoplysninger om personer på grundlag af deres navn og eventuelt et minimum af andre identifikatorer.

4. Stk. 1 og 2 finder anvendelse på abonnenter, der er fysiske personer. Medlemsstaterne sikrer endvidere inden for rammerne af gældende fællesskabsret og national lovgivning, at de legitime interesser for abonnenter, der ikke er fysiske personer, nyder tilstrækkelig beskyttelse for så vidt angår deres optagelse i offentlige abonnentfortegnelser.«

c) Direktiv 2002/77

18. Artikel 5 i direktiv 2002/77 med overskriften »Nummeroplysningstjenester« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at alle eksklusive og/eller særlige rettigheder til oprettelse og udbud af nummerfortegnelsestjenester på deres område, herunder såvel udgivelse af telefonbøger som nummeroplysningstjenester, afskaffes.«

B — *Nationale bestemmelser*

19. § 47 i lov om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz, herefter »TKG«) med overskriften »Udbud af abonnentoplysninger« har følgende ordlyd:

»1. Enhver virksomhed, der yder telekommunikationstjenester til offentligheden og tildeler telefonnumre til slutbrugere, er forpligtet til under overholdelse af de gældende databeskyttelsesbestemmelser efter anmodning at stille abonnentoplysninger i henhold til stk. 2, fjerde punktum, til rådighed for enhver virksomhed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser. Videregivelsen af oplysninger skal ske straks og uden forskelsbehandling.

2. Abonnentoplysninger er oplysninger, der i henhold til § 104 offentliggøres i nummerfortegnelser. Disse omfatter foruden nummeret såvel de oplysninger, der offentliggøres, som navn, adresse og yderligere oplysninger som erhverv, branche, type af tilslutning og andre brugere, såfremt virksomheden råder over disse oplysninger. Disse omfatter også alle — i overensstemmelse med den aktuelle teknologiske udvikling og under overholdelse af de gældende databeskyttelsesbestemmelser — kundetilpassede oplysninger, forbindelser, inddelinger og klassificeringer, som i henhold til første punktum er nødvendige til offentliggørelse af disse oplysninger i offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser. Oplysningerne skal være fuldstændige og indholdsmæssigt såvel som teknisk være bearbejdet på en sådan måde, at de i overensstemmelse med den aktuelle teknologiske udvikling uden vanskeligheder kan medtages i en kundevenligt udformet nummerfortegnelse eller en tilsvarende database for nummeroplysningstjenester.

3. Opstår der tvister mellem virksomheder om de rettigheder og forpligtelser, der følger af stk. 1 og 2, finder § 133 tilsvarende anvendelse.

4. For videregivelse af abonnentoplysninger kan der opkræves et vederlag; dette er

normalt underkastet en efterfølgende regulering i henhold til § 38, stk. 2-4. Et sådant vederlag er kun omfattet af en godkendelsespligt i henhold til § 31, når virksomheden har en stærk markedsposition på markedet for slutbrugerydelser.«

20. TKG's § 104 med overskriften »Nummerfortegnelser« har følgende ordlyd:

»Abonnenter kan med deres navn, adresse og yderligere oplysninger som erhverv, branche og type af tilslutning optages i offentlige trykte eller elektroniske fortegnelser, såfremt de anmoder herom. I den forbindelse kan abonnenterne bestemme, hvilke oplysninger der skal offentliggøres i fortegnelserne. På abonnentens anmodning kan andre brugere optages, såfremt disse er indforstået hermed.«

21. TKG's § 105 med overskriften »Videregivelse af oplysninger« har følgende ordlyd:

»1. Oplysninger om telefonnumre i nummerfortegnelser må videregives med forbehold af begrænsningerne i § 104 og stk. 2 og 3.

2. Der må kun gives telefonoplysning om abonnenters telefonnumre, hvis disse på passende måde er blevet underrettet om, at de kan gøre indsigelse mod, at deres telefonnummer videregives, og ikke har gjort brug af deres ret til at gøre indsigelse. Andre oplysninger end oplysninger om telefonnumre, der er offentliggjort i henhold til § 104, må kun videregives, hvis abonnenten har givet samtykke til en mere omfattende videregivelse af oplysninger.

3. Der kan gives telefonoplysning om navn eller navn og adresse på en abonnent, for hvem alene telefonnummeret er kendt, hvis abonnenten, der er optaget i en nummerfortegnelse, ikke har gjort indsigelse efter at være blevet gjort opmærksom på indsigelsesmuligheden af sin tjenesteudbyder.

4. En indsigelse i henhold til stk. 2, første punktum, eller stk. 3 eller et samtykke i henhold til stk. 2, andet punktum, skal straks anføres i tjenesteudbyderens og udbyderens kundekartotek i henhold til stk. 1, som ligger til grund for fortegnelserne. Disse tilkendegivelser skal ligeledes respekteres af andre tjenesteudbydere, så snart disse med rimelighed kan antages at have fået kendskab til, at indsigelsen eller samtykket er anført i tjenesteudbyderens eller udbyderens fortegnelser i henhold til stk. 1.«

22. TKG's § 133, stk. 1, med overskriften »Øvrige tvister mellem virksomheder« har følgende ordlyd:

»Såfremt der i forbindelse med forpligtelser, der følger af denne lov eller på grundlag af denne lov, opstår tvister mellem virksomheder, der driver offentlige telenet eller udbyder teletjenester til offentligheden, træffer Beschlusskammer [under Bundesnetzagentur], såfremt ikke andet er fastsat ved lov, efter anmodning fra en part og efter høring af parterne en bindende afgørelse. Beschlusskammer skal træffe afgørelse i tvisten inden for en frist på højst fire måneder fra det tidspunkt, hvor en af partnerne har indbragt sagen.«

III — Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning

23. Sagsøgeren i hovedsagen er et teleselskab, som via analoge eller ISDN-telefontilslutninger giver slutbrugere adgang til det offentlige telefonnet og gør det muligt at udnytte sådanne net til taletelefonitjenester. I sin egenskab af systemoperatør tildeler sagsøgeren i hovedsagen sine abonnenter telefonnumre. Sagsøgeren i hovedsagen udbyder desuden en landsdækkende telefonisk nummeroplysningstjeneste samt en internetbaseret nummeroplysningstjeneste. Herudover udgiver sagsøgeren i hovedsagen nummerfortegnelser via datterselskaber. De hertil nødvendige oplysninger opbevarer sagsøgeren i hovedsagen i en abonnentdatabase. Denne database indeholder ikke blot oplysninger om egne kunder, men også abonnentoplysninger fra andre telefonitjenesteudbydere, navnlig udbydere, som ikke selv udgiver nummerfortegnelser, og som for at opfylde deres kunders krav på registrering har indgået en aftale med sagsøgeren i hovedsagen om at benytte dennes fortegnelser.

24. Sagsøgeren i hovedsagens abonnentdatabase består af en »offentlig« og en »ikke-offentlig« delfortegnelse. Den »offentlige« delfortegnelse består af oplysninger, hvor hverken den pågældende abonnent eller dennes telefonitjenesteudbyder har gjort indsigelse mod en offentliggørelse i konkurrerende udbyderes fortegnelser. Sagsøgeren i hovedsagen stiller også disse oplysninger til rådighed for andre virksomheder med henblik på offentliggørelse i deres nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester. Sagsøgeren i hovedsagens tjenester er de eneste, der omfatter yderligere oplysninger fra den »ikke-offentlige« delfortegnelse. Denne indeholder de oplysninger, som den pågældende abonnent eller dennes telefonitjenesteudbyder alene ønsker offentliggjort af sagsøgeren i hovedsagen, og derudover oplysninger fra sagsøgeren i hovedsagens nummeroplysningstjenester, som denne selv har indsamlet,

samt såkaldte forlagsoplysninger indsamlet fra telefonbogsforlagene.

25. Blandt de virksomheder, som abonnentoplysningerne i den offentlige delfortegnelse stilles til rådighed for mod vederlag, hører GoYellow GmbH samt Telix AG, der er adciterede i hovedsagen (herefter »adciterede i hovedsagen«), og som udbyder henholdsvis en internetbaseret og en telefonisk nummeroplysningstjeneste. Efter at der mellem disse virksomheder og sagsøgeren i hovedsagen var opstået uenighed om omfanget af de oplysninger, der skulle videregives, anmodede de adciterede i hovedsagen Bundesnetzagentur om at gennemføre en tvistbilæggelsesprocedure med det formål at forpligte sagsøgeren i hovedsagen til på én gang at stille samtlige abonnentoplysninger, som sagsøgeren i hovedsagen var i besiddelse af, og hvor der var givet samtykke til offentliggørelse i en nummeroplysningstjeneste, til rådighed for de adciterede i hovedsagen og derefter gøre det muligt for disse at foretage en ajourføring hver arbejdsdag.

26. Ved beslutning af 11. september 2006 forpligtede Bundesnetzagentur sagsøgeren i hovedsagen til på nærmere angivne vilkår også at stille de abonnentoplysninger til rådighed for de adciterede i hovedsagen, som efter abonnenternes eller deres telefonitjenesteudbyders ønske alene skal offentliggøres af en eller flere bestemte virksomheder. Grundlaget for denne beslutning var TKG's § 47. Myndighederne afviste i øvrigt de adciterede i hovedsagens anmodning. Det fremgik nemlig ikke, at sagsøgeren i hovedsagen i denne henseende systematisk har tilsidesat sine pligter.

27. Sagsøgeren i hovedsagen har med sit søgsmål anfægtet den pligt til at videregive oplysninger, der er pålagt selskabet i henhold til TKG's § 47, for så vidt angår oplysninger om andre telefonselskabers abonnenter (herefter »oplysninger fra tredjemænd«). Verwaltungsgericht gav ikke sagsøgeren i hovedsagen medhold. Sagsøgeren i hovedsagen har med Verwaltungsgerichts tilladelse iværksat revisionsanke ved den forelæggende ret og gjort gældende, at Bundesnetzagenturs beslutning, der blev truffet på grundlag af TKG's § 47, er retsstridig, for så vidt som den omfatter oplysninger om andre telefonitjenesteudbyderes abonnenter. Sagsøgeren i hovedsagen har derfor nedlagt påstand om, at den appellerede dom ændres, og at Bundesnetzagenturs beslutning af 11. september 2006 annulleres, for så vidt som den forpligtelse, der er pålagt selskabet, også omfatter oplysninger om abonnenter fra andre udbydere af sprogkommunikationstjenester, der er tilgængelige for offentligheden. Den sagsøgte i hovedsagen samt de adciterede i hovedsagen har nedlagt påstand om, at revisionsanken forkastes.

28. Efter den forelæggende rets opfattelse er sagsøgeren i hovedsagens revisionsanke efter national ret ubegrundet. Søgsmålet til prøvelse af Bundesnetzagenturs beslutning kan ganske vist antages til realitetsbehandling, men der kan ikke gives sagsøgeren medhold efter national ret. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt en pligt i medfør af

TKG's § 47 for sagsøgeren i hovedsagen til at videregive abonnentoplysninger til udbydere af offentlige nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, og som omfatter oplysninger fra tredjemænd og ikke er betinget af abonnentens eller dennes telefonitjenesteudbyders samtykke eller manglende indsigelse, er forenelig med EU-retten.

29. På denne baggrund har den forelæggende ret udsat hovedsagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 25, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) fortolkes således, at medlemsstaterne kan forpligte en virksomhed, der tildeler abonnenter telefonnumre, at stille oplysninger fra abonnenter, som denne virksomhed ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, for så vidt som virksomheden er i besiddelse af disse oplysninger?

2) Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende:

Skal artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) da fortolkes således, at den nationale lovgivers pålæggelse af den førnævnte pligt er betinget af, at den anden telefonitjenesteudbyder eller dennes abonnent giver samtykke til videregivelse af disse oplysninger eller i det mindste ikke gør indsigelse herimod?«

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

30. Forelæggelseskendelsen, der er dateret den 28. oktober 2009, indgik til Domstolens Justitskontor den 22. december 2009. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, den sagsøgte i hovedsagen, de adciterede i hovedsagen, Det Forenede Kongeriges og Den Italienske Republiks regeringer samt af Kommissionen. Repræsentanter for sagsøgeren i hovedsagen, den sagsøgte i hovedsagen, de adciterede i hovedsagen, Det Forenede Kongerige samt Kommissionen deltog i retsmødet den 2. december 2010.

V — Parternes argumenter

A — *Første præjudicielle spørgsmål*

31. Efter *Kommissionens* opfattelse skal det første præjudicielle spørgsmål besvares således, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke giver medlemsstaterne mulighed for at forpligte virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, til at stille oplysninger om andre abonnenter, som denne virksomhed ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, selv om virksomheden er i besiddelse af disse oplysninger.

32. Det afgørende er, at den i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, fastsatte forpligtelse til at videregive oplysninger kun er rettet mod de virksomheder, der tildeler telefonnumre. Heraf følger, at de »relevante oplysninger«, der er omfattet af forpligtelsen til at videregive oplysninger, kun omfatter de oplysninger, som står i forbindelse med den pågældende virksomheds tildeling af telefonnumre. En forpligtelse for telefonselskaberne til herudover at videregive samtlige oplysninger, som også indbefatter oplysninger om abonnenter fra andre telefonselskaber, omfattes ikke af denne bestemmelse i lyset af dens ordlyd og formål. Reguleringsrammen indeholder heller ingen anden bestemmelse, der kan udgøre retsgrundlaget for en sådan omfattende forpligtelse.

33. På samme måde har *Det Forenede Kongeriges regering* anført, at en vid fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, er i strid med dette direktivs ordlyd, systematik og formål. Den heri fastsatte pligt til at videregive oplysninger omfatter således udelukkende de relevante oplysninger om abonnenter hos de virksomheder, der tildeler telefonnumre. Desuden har medlemsstaterne ikke ret til at pålægge telefonselskaberne en mere omfattende forpligtelse til at videregive oplysninger.

34. *Sagsøgeren i hovedsagen* har ligeledes indledningsvis fremhævet, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke forpligter medlemsstaterne til at fastsætte en forpligtelse til at videregive oplysninger fra tredjemænd. Dermed er det imidlertid endnu ikke afgjort, om medlemsstaterne i henhold til EU-retten er berettiget til at indføre en sådan bestemmelse. Det skal således med det første præjudicielle spørgsmål afklares, om artikel 25, stk. 2, begrænser medlemsstaternes beføjelser til at pålægge teleselskaberne yderligere forpligtelser. Under særlig hensyntagen til Domstolens praksis vedrørende direktiv 98/10, 2002/19 og 2002/22 samt ordlyden

af, målene med og opbygningen af direktiv 2002/21 og 2002/22 må sidstnævnte spørgsmål besvares bekræftende.

35. S*agsøgte i hovedsagen* er derimod inden for rammerne af en ordret, historisk, systematisk og teleologisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, nået til den konklusion, at den deri fastsatte pligt til at videregive oplysninger i princippet også omfatter eller kan omfatte de omhandlede oplysninger fra tredjemænd. Den *italienske regering* er ligeledes af den opfattelse, at det første præjudicielle spørgsmål i betragtning af forsyningspligtdirektivets ordlyd og systematik skal besvares bekræftende.

36. De *adciterede i hovedsagen* er nået frem til samme konklusion, hvorefter forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan forpligte en virksomhed til at stille alle de abonnentoplysninger, som virksomheden er i besiddelse af, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

B — *Andet præjudicielle spørgsmål*

37. Efter *Kommissionens* opfattelse skal artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation fortolkes således, at den nationale lovgiver kun kan pålægge telefonselskaberne en forpligtelse til at videregive oplysninger fra tredjemænd, for så vidt som de pågældende abonnenter er blevet informeret om denne mulighed for at videregive oplysninger. Hvis abonnenterne udtrykkeligt har gjort indsigelse mod en sådan videregivelse, er videregivelse ikke tilladt. Efter *Det Forenede Kongeriges regerings* opfattelse er enhver offentliggørelse af abonnentoplysninger i en yderligere nummerfortegnelse betinget af de pågældende personers samtykke.

38. S*agsøgte i hovedsagen* er derimod inden for rammerne af en ordret, historisk, systematisk og teleologisk fortolkning af artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation nået til den konklusion, at telefonselskabernes videregivelse af oplysninger fra tredjemænd ikke er betinget af, at den pågældende slutkunde eller det telefonselskab, der er forpligtet til at videregive oplysninger, forinden har givet samtykke til videregivelsen eller ikke gjort indsigelse herimod.

39. Heller ikke efter de *adciterede i hovedsagens* opfattelse har telefonitjenesteudbyderne og deres abonnenter ret til at gøre indsigelse mod, at deres oplysninger, der er offentliggjort i en nummerfortegnelse, videregives til tredjemænd som led i udbuddet af nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, eller at begrænse offentliggørelsen af deres oplysninger til en bestemt nummerfortegnelse eller en bestemt nummeroplysningstjeneste.

40. Den *italienske regering* er nået til samme konklusion, og efter denne regerings opfattelse skal artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation

fortolkes således, at en medlemsstats pålæggelse af en pligt for telefonselskaber til at videregive oplysninger fra tredjemænd ikke er betinget af, at abonnenten giver samtykke til videregivelse af oplysningerne eller i det mindste ikke gør indsigelse herimod. Dette er tilfældet, for så vidt som den fortegnelse eller nummeroplysningstjeneste, som påtænkes etableret, forfølger samme formål som dem, med hensyn til hvilke abonnenten gav sit samtykke til optagelse af egne oplysninger i den nummerfortegnelse, som abonnentens udbyder udarbejdede.

42. Til besvarelse af dette spørgsmål skal det først undersøges, om telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger, der er fastsat i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, omfatter de oplysninger fra tredjemænd, som de nævnte selskaber er i besiddelse af. Da dette spørgsmål efter min opfattelse skal besvares benægtende, skal det dernæst undersøges, om forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, regulerer telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger udtømmende, og hvis dette ikke er tilfældet, om andre bestemmelser i regelsættet for elektronisk kommunikation er til hinder for, at medlemsstaterne kan pålægge telefonselskaber en pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd.

VI — Retlig vurdering

1. Formålet med pligten til at videregive oplysninger i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2

A — *Første præjudicielle spørgsmål*

41. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter telefonselskaber ikke kun er forpligtet til at stille oplysninger om deres egne kunder til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, men også de oplysninger fra tredjemænd, som de er i besiddelse af.

a) Ordlydsfortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2

43. I henhold til ordlyden af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, skal

medlemsstaterne sikre, at alle de virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser imødekommer enhver rimelig anmodning om at stille »relevante oplysninger« til rådighed i egnet form.

44. Efter sætningsstrukturen vedrører de »relevante oplysninger«, der skal videregives, de abonnenter, som de virksomheder, der er forpligtet til at videregive oplysninger, tildeler telefonnumre. Ved »abonnent« forstås i henhold til artikel 2, litra k), i direktiv 2002/21 en fysisk eller juridisk person, som har indgået en aftale med en udbyder af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester om levering af sådanne tjenester. De »relevante oplysninger«, der skal videregives, vedrører følgelig de fysiske eller juridiske personer, som har indgået aftale med det telefonselskab, der er forpligtet til at videregive oplysninger.

45. En fortolkning af artikel 25, stk. 2, efter ordlyden og sætningsstrukturen viser følgelig, at telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger vedrører oplysninger om deres egne slutkunder, som de har tildelt telefonnumre.

b) Systematisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2

46. Resultatet af ordlydsfortolkningen bekræftes af en fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, på grundlag af dette direktivs systematik.

47. Inden for rammerne af regelsættet for elektronisk kommunikation vedrører forsyningspligtdirektivet primært forholdet mellem udbyderne af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og slutkunderne. På dette niveau forfølges med dette direktiv tre hovedmål, som hver især behandles i et særskilt kapitel.

48. Formålet med forsyningspligtdirektivet er *for det første* i hver medlemsstat at sikre slutbrugerne et minimum af kommunikationstjenester i hele området til en rimelig pris, som opfylder visse kvalitetskrav. Dette minimumssæt, der omtales som »forsyningspligtydelser« [13], er fastsat i kapitel 2 i forsyningspligtdirektivet (artikel 3-15) og omfatter det i artikel 5 omhandlede udbud af mindst én udtømmende nummerfortegnelse og mindst én udtømmende nummeroplysningstjeneste. Forsyningspligtdirektivet har *for det andet* til formål på visse betingelser at

13 — Jf. definitionen af begrebet »forsyningspligtydelser« i artikel 2, litra j), i direktiv 2002/21.

sikre en vis grad af konkurrence på detailmarkeder, hvor der som følge af tilstedeværelsen af en udbyder med en stærk markedsposition ikke er reel konkurrence. I denne henseende indeholder kapitel 3 i forsyningspligtdirektivet (artikel 16-19) vilkår for tilsynsforanstaltninger, der vedtages af de nationale tilsynsmyndigheder. Forsyningspligtdirektivet har *for det tredje* et forbrugerbeskyttelseselement. I denne henseende indeholder kapitel 4 (artikel 20-31) en række bestemmelser om beskyttelse af slutbrugernes interesser og rettigheder.

49. Artikel 25 indgår systematisk betragtet i kapitel 4 og derfor i det kapitel i forsyningspligtdirektivet, hvor slutbrugernes interesser er det centrale punkt. På denne baggrund tager artikel 25, stk. 1, udgangspunkt i retsstillingen for abonnenten på offentligt tilgængelige telefonitjenester, som skal sikres ret til at blive optaget i én udtømmende nummerfortegnelse. Der tages i artikel 25, stk. 3 og 4, ligeledes udgangspunkt i slutbrugernes stilling, hvorefter disse skal have adgang til nummeroplysningstjenester (stk. 3) og nummeroplysningstjenester i de andre medlemsstater (stk. 4).

50. Selv om forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke henviser direkte til abonnenterne, men *umiddelbart* kun synes at regulere telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger, fremgår det af dens systematiske placering, at også artikel 25, stk. 2, først og fremmest vedrører abonnentens retsstilling i forhold til det telefonselskab, som abonnenten har indgået aftale med. Set i dette lys skal medlemsstaterne i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, sikre, at telefonselskaberne efter anmodning stiller de relevante oplysninger om deres abonnenter til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

51. Et vigtigt indicium for, at denne systematiske analyse er korrekt, følger af ændringen af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 1, ved direktiv 2009/136. I den nye affattelse fastsætter artikel 25, stk. 1, foruden den ret, som abonnenter på offentligt tilgængelige telefonitjenester har til at blive optaget i en nummerfortegnelse, nu også, at disse abonnenter ligeledes har ret til, at deres oplysninger gøres tilgængelige for udbydere af nummeroplysningstjenester og/eller nummerfortegnelser i henhold til bestemmelserne i artikel 25, stk. 2. Dermed bliver den i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, omhandlede pligt for telefonselskaberne til at videregive egne abonnentoplysninger til udbydere af nummeroplysningstjenester og/

eller nummerfortegnelser omdefineret til en ret for disse abonnenter og dermed udtrykkeligt bekræftet.

c) Teleologisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2

52. Betragtningerne til forsyningspligtdirektivet giver ikke mange oplysninger om de mål, der forfølges med den i artikel 25, stk. 2, omhandlede pligt til at videregive oplysninger. I denne henseende hedder det blot i 35. betragtning, at alle tjenesteudbydere, der tildeler deres abonnenter telefonnumre, har pligt til at stille alle relevante oplysninger til rådighed på en hensigtsmæssig, omkostningsbaseret og ikke-diskriminerende måde.

53. Det fremgår af en samlet betragtning af forsyningspligtdirektivet, at fællesskabslovgiveren forfulgte to hovedmål med pligten til at videregive oplysninger i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2.

54. På den ene side er formålet med denne pligt til at videregive oplysninger at sikre, at det minimumssæt, der i henhold til artikel 5, stk. 1, skal sikres som forsyningspligtydelser, også i praksis kan tilvejebringes på markedet for offentligt tilgængelige nummerfortegnelser. Ved at pålægge telefonselskaberne pligt til på anmodning at videregive de relevante oplysninger om deres slutkunder sikres det, at der kan etableres mindst én udtømmende nummerfortegnelse [14].

55. På den anden side sikrer pligten til at videregive oplysninger, at abonnenternes ret, som nu udtrykkeligt er fastsat i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 1, til, at deres oplysninger videregives til udbydere af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og/eller nummerfortegnelser med henblik på etableringen af de i denne henseende nødvendige databaser, garanteres.

56. Disse to hovedmålsætninger kræver, at telefonselskaberne efter anmodning videregiver de relevante oplysninger om deres egne abonnenter i henhold til bestemmelserne i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummerfortegnelser. For at nå disse mål er det imidlertid ikke nødvendigt, at telefonselskaberne også forpligtes til efter anmodning

14 — Denne målsætning kom særligt klart til udtryk i forgængerbestemmelsen i artikel 6, stk. 3, i direktiv 98/10. Det blev her fremhævet, at den deri fastsatte pligt for telefonselskaber til at videregive oplysninger bl.a. havde til formål at sikre, at der kunne etableres udtømmende nummerfortegnelser. Jf. dom af 25.11.2004, sag C-109/03, KPN Telecom, Sml. I, s. 11273, præmis 20.

at videregive de oplysninger fra tredjemænd, som de er i besiddelse af, som led i udbuddet af telefonbøger.

57. Efter den sagsøgte i hovedsagens opfattelse har fællesskabslovgiveren med forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, også ønsket at skabe en velfungerende konkurrence på markedet for udbydere af nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester. Denne målsætning kræver, at telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, fortolkes således, at den ligeledes omfatter oplysninger fra tredjemænd, som disse virksomheder er i besiddelse af. Der kan nemlig kun opnås bæredygtige konkurrencestrukturer på dette område, hvis udbyderne af disse tjenester kan få adgang til oplysningerne på en simpel, effektiv og omfattende måde. Disse betingelser er ikke opfyldt, hvis abonnentoplysningerne indsamles særskilt af de forskellige telefonselskaber.

58. Det argument, som den sagsøgte i hovedsagen har fremført i denne henseende, er ikke overbevisende.

59. Selv om det ikke kan benægtes, at regelsættet for elektronisk kommunikation som helhed tager sigte på, at slutbrugerne på markedet for udbuddet af nummeroplysningstjenester fuldt ud skal kunne drage fordel af konkurrence, begrunder denne almindelige målsætning ikke den fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, som sagsøgte i hovedsagen har foreslået. Det er nemlig i denne henseende af afgørende betydning, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke hører blandt de bestemmelser, som inden for den samlede ramme for regelsættet for elektronisk kommunikation konkret tager sigte på at fremme og sikre bæredygtige konkurrencestrukturer på markedet for nummeroplysningstjenester.

60. Det er ganske vist korrekt, at også pligten til at videregive oplysninger — som er begrænset til egne abonnenter — i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, kan indvirke positivt på konkurrencen på markedet for udbud af nummeroplysningstjenester, da alle udbydere af nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser derved får mulighed for at sammenstille omfattende databaser. Denne konkurrencefremmende funktion skal imidlertid betragtes som en — i princippet ønskværdig — bieffekt, der inden for rammerne af en teleologisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, er af sekundær betydning i forhold til de to førnævnte hovedmål.

61. På baggrund af det ovenstående bekræfter også en teleologisk fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, at kun telefonselskabernes egne abonnentoplysninger kan betragtes som oplysninger, der skal videregives, i henhold til denne bestemmelse.

d) Konklusion

62. En fortolkning af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, på grundlag af ordlyd, systematik og målsætning fører efter min opfattelse til det resultat, at den i denne bestemmelse indeholdte pligt for telefonselskabernes til at videregive oplysninger kun omfatter de relevante oplysninger om de abonnenter, som disse telefonselskaber har tildelt et telefonnummer.

2. Forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, indebærer ingen fuldstændig harmonisering af pligten til at videregive oplysninger

63. Det fremgår at ovenstående betragtninger, at telefonselskaberne i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, i princippet ikke må forpligtes til at videregive de oplysninger fra tredjemænd, som de er i besiddelse af. For at besvare spørgsmålet, om medlemsstaterne som følge af denne bestemmelse ikke må fastsætte en lovbestemt pligt til at videregive sådanne oplysninger fra tredjemænd, skal det afklares, hvilken grad af harmonisering fællesskabslovgiver ønskede at opnå med forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2. Hvis formålet med denne bestemmelse var at opnå en fuldstændig harmonisering af telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger, ville det nemlig være forbudt at indføre eller bibeholde en lovbestemt pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd, der går videre end direktivbestemmelserne.

64. Efter min opfattelse har forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke til formål at foretage en fuldstændig harmonisering af telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger [15].

15 — Vedrørende forgængerbestemmelsen i artikel 6, stk. 3, i direktiv 98/10 fastslog Domstolen allerede i KPN Telecom-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 35, at lovgiveren ikke tilsigtede en fuldstændig harmonisering af de deri omhandlede oplysninger, der skal videregives, således at medlemsstaterne fortsat havde beføjelse til i den nationale sammenhæng at fastsætte, om pligten til at videregive oplysninger omfatter yderligere oplysninger. I dom af 11.3.2010, sag C-522/08, Telekomunikacja Polska, Sml. I, s. 2079, præmis 29, fastslog Domstolen desuden generelt, at rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet ikke fastsætter en fuldstændig harmonisering af forhold vedrørende forbrugerbeskyttelse.

65. Som jeg allerede har redegjort for, er et af hovedmålene med pligten til at videregive oplysninger i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, at sikre, at det minimumssæt, der i henhold til artikel 5, stk. 1, skal sikres som forsyningspligtydelse, også i praksis kan tilvejebringes på markedet for offentligt tilgængelige nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester.

66. Ifølge forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 1, sikrer medlemsstaterne, at *mindst* én udtømmende nummerfortegnelse og *mindst* én udtømmende nummeroplysningstjeneste er tilgængelige for slutbrugerne. Det fremgår umiddelbart af ordlyden af denne bestemmelse, at der er tale om et minimumskrav, som skal opfyldes af medlemsstaterne. Medlemsstaterne har derfor i princippet ret til at vedtage mere vidtgående bestemmelser med henblik på at sikre et udbud af flere udtømmende nummerfortegnelser eller nummeroplysningstjenester på de relevante detailmarkeder.

67. Under særlig hensyntagen til den systematiske sammenhæng mellem forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 1, og artikel 25, stk. 2, påvirker klassificeringen af artikel 5, stk. 1, som minimumsharmoniseringsbestemmelse nødvendigvis besvarelsen af spørgsmålet, om artikel 25, stk. 2, indebærer en fuldstændig harmonisering af telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger.

68. Da medlemsstaterne i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 1, kan fastsætte rammebetingelserne for, at flere udtømmende nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester fra forskellige udbydere stilles til rådighed for slutbrugerne, fører en systematisk og teleologisk fortolkning af forsyningspligtdirektivet til den konklusion, at medlemsstaterne med henblik herpå i princippet også kan gå videre end bestemmelserne i artikel 25, stk. 2.

69. Med indførelsen af den i hovedsagen omhandlede pligt for telefonselskaberne til at videregive oplysninger fra tredjemænd har Forbundsrepublikken Tyskland netop udnyttet denne skønsmargen. Forbundsrepublikken Tyskland har med indførelsen af denne pligt nemlig forsøgt under hensyntagen til de særlige omstændigheder på det tyske detailmarked for nummerfortegnelser at skabe en markedssituation, hvor eksistensen af flere udbydere af nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester, skulle fremmes på afgørende vis [16].

70. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke indebærer en fuldstændig harmonisering af telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger.

16 — Jf. punkt 83 f. i dette forslag til afgørelse.

3. Medlemsstaternes pligt til at respektere de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser

71. Klassificeringen af den pligt, som telefonselskaberne i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, pålægges til at videregive oplysninger som en minimumsharmoniseringsbestemmelse, indebærer, at medlemsstaterne i princippet har ret til at vedtage mere vidtgående foranstaltninger. Såfremt medlemsstaterne udnytter denne skønsmargen, er de imidlertid fortsat forpligtet til at overholde de øvrige betingelser og bestemmelser i forsyningspligtdirektivet samt i de andre direktiver, der indgår i regelsættet for elektronisk kommunikation.

72. I denne forbindelse skal bl.a. bestemmelserne i forsyningspligtdirektivets artikel 3, stk. 2, tages i betragtning. I henhold hertil skal medlemsstaterne overholde principperne om objektivitet, transparens, ikke-diskriminering og proportionalitet, når de vedtager bestemmelser til sikring af forsyningspligtens varetagelse. Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne ligeledes minimere konkurrenceforvridning og samtidig tilgodese samfundsinteresser. I den foreliggende sag er der imidlertid ikke fremført argumenter, hvoraf det kunne udledes, at disse bestemmelser ikke er blevet overholdt i forbindelse med fastsættelsen af pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47.

73. Med hensyn til indførelsen af en national pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd som pligten i TKG's § 47 rejser der sig i betragtning af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, imidlertid det spørgsmål, om den nationale lovgiver med vedtagelsen af denne foranstaltning i strid med direktivet har grebet ind i de beføjelser, der inden for rammerne af regelsættet for elektronisk kommunikation tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder på detailmarkedet for nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester [17].

74. Med henblik på besvarelse af dette spørgsmål vil jeg først beskrive de nationale tilsynsmyndigheders opgaver og kompetencer på dette detailmarked og diskutere, på hvilken måde indførelsen af en lovbestemt pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd som pligten i TKG's § 47 påvirker disse kompetencer. Derpå vil jeg behandle det spørgsmål, på hvilke betingelser medlemsstaterne må

17 — Under retsmødet anførte sagsøgeren i hovedsagen ligeledes, at vedtagelsen af en pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd som pligten i TKG's § 47 udgør et retsstridigt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der består i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten, der nu udtrykkeligt er fastsat i chartret om grundlæggende rettigheder. På grundlag af oplysningerne i sagsakterne kan det imidlertid ikke godtgøres, at der foreligger et sådant retsstridigt indgreb. I denne forbindelse har den forelæggende ret i sin forelæggelseskendelse (punkt 23 f.) endvidere udtrykkeligt fremhævet, at sagsøgeren i hovedsagen som følge af pligten til at videregive alle de oplysninger, som vedkommende er i besiddelse af, også for så vidt der er tale om oplysninger fra tredjemænd om andre udbyderes abonnenter, ikke udsættes for en uforholdsmæssig indskrænkning af sine grundlæggende frihedsrettigheder i henhold til artikel 14, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, i den tyske grundlov (Grundgesetz). Der var efter den forelæggende rets opfattelse heller ikke tale om en tilsidesættelse af lighedsprincippet i henhold til den tyske grundlovs artikel 3, stk. 1.

påvirke de nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde, og om Forbundsrepublikken Tyskland med vedtagelsen af pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 har tilsidesat de EU-retlige bestemmelser, der skal overholdes i denne forbindelse.

a) De nationale tilsynsmyndigheders kompetencer på markedet for nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester

75. Blandt de nationale tilsynsmyndigheders opgaver og kompetencer inden for rammerne af regelsættet for elektronisk kommunikation fremhævede Domstolen i sin dom af 3. december 2009 i sagen Kommissionen mod Tyskland [18], at rammedirektivet skaber en harmoniseret ramme for regulering af elektroniske kommunikationstjenester, elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og tjenester og derved fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders opgaver.

76. I denne forbindelse skal udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser betegnes som en »tilhørende tjeneste« som omhandlet i rammedirektivet [19], hvis regulering påhviler de nationale tilsynsmyndigheder under udøvelse af de kompetencer, der er fastsat i rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet.

77. Tilsynsmyndighedernes beføjelser med hensyn til vedtagelsen af tilsynsforanstaltninger på detailmarkeder for nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser fastsættes i det væsentlige i forsyningspligtdirektivets artikel 17 [20].

78. I henhold til artikel 17, stk. 1, skal den nationale tilsynsmyndighed pålægge virksomheder, der på et — i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 15 afgrænset — detailmarked er udpeget som havende en stærk

18 — C-424/07, Sml. I, s. 11431, præmis 53.

19 — I henhold til rammedirektivets artikel 2, litra ea), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, omfatter »tilknyttede tjenester« tjenester i tilknytning til et elektronisk kommunikationsnet og/eller en elektronisk kommunikationstjeneste, som muliggør udbud af tjenester via dette net og/eller denne tjeneste og/eller støtter denne eller har mulighed for at gøre dette. De omfatter i henhold til denne bestemmelse bl.a. tjenester i forbindelse med identitet, geografisk placering og tilstedeværelse. Denne retlige definition blev indført ved direktiv 2009/140, som ifølge sin 12. betragtning bl.a. skulle bidrage til at tydeliggøre visse definitioner, så tvetydigheder fjernes.

20 — I den oprindelige affattelse af direktiv 2002/22 fastsatte artikel 18 de nationale tilsynsmyndigheders opgaver med hensyn til minimumssættet af faste kredsløb. Artikel 19 indeholdt bestemmelser med henblik på gennemførelse af frit operatørvalg og fast operatørvalg til fordel for slutbrugerne. Disse to bestemmelser blev ophævet ved direktiv 2009/136. Baggrunden for denne ændring fremgår af 19. og 20. betragtning til direktiv 2009/136.

markedsposition som omhandlet i rammedirektivets artikel 14, passende regulerende forpligtelser, hvis den som følge af en markedsanalyse — udført i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 16 — konstaterer, at der på dette marked ikke er reel konkurrence, og hvis den konkluderer, at forpligtelserne i henhold til direktiv 2002/19 ikke vil resultere i, at de mål, der er fastsat i artikel 8 i direktiv 2002/21, nås.

79. Forsyningspligtdirektivets artikel 17, stk. 2, bestemmer i denne forbindelse bl.a., at de forpligtelser, der pålægges i medfør af denne artikels stk. 1, skal tage udgangspunkt i det konstaterede problems art, være forholdsmæssige og begrundede under hensyn til de i rammedirektivets artikel 8 omhandlede målsætninger.

80. Det følger af det ovenstående, at nationale tilsynsmyndigheder, der — under overholdelse af de pågældende direktivbestemmelser — har konstateret, at der ikke er reel konkurrence på et detailmarked for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, skal eller skal kunne pålægge virksomheder, der har en stærk markedsposition på dette marked, passende regulerende forpligtelser.

b) Pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 som national foranstaltning, der påvirker den nationale tilsynsmyndigheds kompetenceområde

81. Det kan efter min opfattelse ikke på overbevisende måde bestrides, at vedtagelsen af en lovbestemt pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd som pligten i TKG's § 47 påvirker de nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde.

82. I denne henseende har den forelæggende ret i forbindelse med sin analyse af forarbejderne til og opbygningen af TKG's § 47 henvist til, at lovgiveren ved indførelsen af pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd tydeligvis havde sagsøgeren i hovedsagens model i tankerne som en vertikalt integreret virksomhed, der selv frembringer oplysninger i forbindelse med tildelingen af telefonnumre til sine egne kunder og derudover udleverer nummerfortegnelser og udbyder nummeroplysningstjenester [21].

83. Efter den forelæggende rets opfattelse kræves det på grundlag af formålet med TKG's § 47, at denne bestemmelse derudover forstås således, at den deri fastsatte pligt til at videregive oplysninger ikke kun har til formål

21 — Forelæggelseskendelsen, punkt 16.

at opfylde mindstekravene for at sikre forsyningspligten. Lovgiverens motiv skal forstås således, at pligten til at videregive oplysninger i TKG's § 47 skal muliggøre et udbud af nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser på tværs af net og tjenester. Dermed skulle ikke blot formålene med forsyningspligtbestemmelserne, men også reguleringsmålene i TKG's § 2, stk. 2, nås [22]. Disse mål omfatter sikringen af en ligeværdig konkurrence og fremme af varigt konkurrenceorienterede markeder for telekommunikation på området for telekommunikationstjenester og -net og for tilknyttede tjenester i såvel landområder som byområder [23].

84. Inden for rammerne af sin teleologiske fortolkning af TKG's § 47 er den forelæggende ret på denne baggrund nået til den konklusion, at pligten til at videregive oplysninger i henhold til TKG's § 47 er et instrument til aktivt at fremme konkurrencen og dermed er mere end blot et instrument til kontrol med misbrug. Det var ikke blot lovgiverens hensigt at eliminere konkurrencebegrænsende vanskeligheder i det absolut nødvendige omfang, men også i så vidt omfang som muligt [24].

85. På baggrund af disse overvejelser fra den forelæggende ret fremgår det entydigt, at pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 skal vurderes som et strukturelt indgreb på detailmarkedet for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, som skulle skabe bæredygtige konkurrencestrukturer på disse markeder. For så vidt som dette mål nås, kan de i forsyningspligtdirektivets artikel 17 fastsatte betingelser for, at den nationale tilsynsmyndighed på et senere tidspunkt eventuelt træffer foranstaltninger på dette marked, ikke længere opfyldes. Disse betingelser omfatter nemlig bl.a. manglen på reel konkurrence på det pågældende detailmarked [25]. I denne henseende har den tyske lovgiver med vedtagelsen af den lovbestemte pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd aktivt påvirket den nationale tilsynsmyndigheds kompetenceområde.

c) Vurdering af, om nationale foranstaltninger, der påvirker nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde, er i overensstemmelse med direktivet

86. På baggrund af ovenstående redegørelse må det antages, at vedtagelsen af en pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd som

22 — Forelæggelseskendelsen, punkt 15.

23 — TKG's § 2, stk. 2, nr. 2, som den forelæggende ret har henvist til i forelæggelseskendelsens punkt 19.

24 — Forelæggelseskendelsen, punkt 22.

25 — Jf. forsyningspligtdirektivets artikel 17, stk. 5.

pligten i TKG's § 47 påvirker de nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde.

87. Selv om det i princippet ikke kan udelukkes, at også en national lovgiver kan optræde som national tilsynsmyndighed [26], kan det ikke udledes af sagsakterne, at den tyske lovgiver ved vedtagelsen af TKG's § 47 skulle have optrådt som national tilsynsmyndighed.

88. Det skal derfor i det følgende afklares, om, og i bekræftende fald på hvilke betingelser, en national lovgiver inden for rammerne af det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation ved lovgivning må gribe ind i de nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde.

89. Efter min opfattelse skal de domme, som Domstolen allerede har afsagt på dette område, tolkes således, at medlemsstaterne ikke *direkte* må udøve eller begrænse de beføjelser, der tilkommer tilsynsmyndighederne i henhold til de direktiver, der indgår i det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation.

Dette indebærer imidlertid ikke, at medlemsstaterne ikke længere må udøve sine tilbageværende kompetencer, når de nationale foranstaltninger, der er vedtaget under udøvelse af disse kompetencer, *indirekte* kan påvirke de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser [27].

90. Et eksempel på, at de direktiver, der indgår i det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation, ikke tillader, at medlemsstaterne griber direkte ind i de beføjelser, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder, findes i dommen af 3. december 2009 i sagen Kommissionen mod Tyskland [28]. I dette traktatbrudssøgsmål skulle Domstolen tage stilling til, om en national bestemmelse, hvorved visse markeder i princippet blev fritaget for regulering fra en national tilsynsmyndigheds side, og den nationale tilsynsmyndigheds skønsbeføjelser ved udøvelsen af sine tilbageværende reguleringsmuligheder på disse markeder blev begrænset, var forenelig med EU-retten. Da denne bestemmelse i sidste instans medførte, at de kompetencer, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til direktiv 2002/19, 2002/21 og 2002/22, blev

26 — Dom af 6.10.2010, sag C-389/08, Base m.fl., Sml. I, s. 9073, præmis 30.

27 — Jf. i denne henseende også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse af 22.6.2010 i sag C-389/08, dommen nævnt ovenfor i fodnote 26, punkt 46, hvori det på samme måde er anført, at den nationale lovgiver ganske vist har mulighed for at træffe beslutninger, som direkte påvirker den nationale tilsynsmyndigheds funktioner, men kun må træffe sådanne beslutninger, hvis lovgiver derved ikke indtager de nationale tilsynsmyndigheders stilling, og for så vidt som disse beslutninger hverken begrænser eller fjerner de funktioner, der udtrykkeligt er tillagt den nationale tilsynsmyndighed i henhold til direktiverne.

28 — Nævnt ovenfor i fodnote 18.

begrænset i strid med direktiverne, fastslog Domstolen, at de relevante bestemmelser i disse direktiver var blevet tilsidesat.

91. Dommen af 6. oktober 2010 i sagen Kommissionen mod Belgien [29] skal ligeledes tolkes således, at medlemsstaterne ikke må gribe direkte ind i de beføjelser, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder. I dette traktatbrudssøgsmål skulle Domstolen tage stilling til, om en lovgivningsbestemmelse, hvori det bl.a. var fastsat, at ethvert underskud, som opstod for en virksomhed som følge af varetagelsen af en bestemt forsyningspligt, skulle kvalificeres som en »urimelig byrde« som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 12 og derfor begrundede en ret til godtgørelse til den pågældende virksomhed med forsyningspligt, var i overensstemmelse med direktiverne. Denne bestemmelse var frem for alt problematisk, da forsyningspligtdirektivets artikel 12 og 13 giver de nationale tilsynsmyndigheder vidtrækkende beføjelser i forbindelse med beregningen og finansieringen af de »urimelige byrder« for virksomheder med forsyningspligt.

92. På baggrund af en nuanceret analyse af de omhandlede nationale bestemmelser fremhævede Domstolen indledningsvis, at fællesskabslovgiveren i forsyningspligtdirektivets artikel 12 ikke påtænkte at fastsætte de betingelser, som skal gælde for de nationale tilsynsmyndigheders vurdering af, at en forsyningspligtydelse kan udgøre en urimelig byrde. Den nationale lovgiver kan derfor fastsætte de betingelser, hvorunder de nationale tilsynsmyndigheder skal fastslå, om en konkret byrde er urimelig som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 12 [30]. Disse betingelser skal imidlertid på den ene side opfylde de ufravigelige krav i forsyningspligtdirektivet [31]. På den anden side må den nationale lovgiver ikke gå så vidt som til i stedet for den nationale tilsynsmyndighed og uden at overholde kravene i forsyningspligtdirektivet generelt at fastlægge, hvilken urimelig byrde der giver ret til godtgørelse [32]. Da den belgiske lovgiver ikke havde overholdt disse bestemmelser, fastslog Domstolen, at forsyningspligtdirektivet var blevet tilsidesat.

93. Selv om Domstolen i denne dom fastslog, at det i princippet er foreneligt med forsyningspligtdirektivet, at den nationale lovgiver foreskriver, hvilke betingelser de nationale tilsynsmyndigheder skal anvende til at bestemme, hvad der udgør en »urimelig byrde« som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 12, tog den i den forbindelse

29 — Dom af 6.10.2010, sag C-222/08, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9017.

30 — Ibidem, præmis 44 f. og 55 f.

31 — Ibidem, præmis 84.

32 — Ibidem, præmis. 57 ff.

udgangspunkt i den almindelige antagelse, at medlemsstaterne dermed udøver en kompetence, der tilkommer dem inden for rammerne af forsyningspligtdirektivet. På denne baggrund bekræftes det derfor i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, at den nationale lovgiver må udøve sine tilbageværende kompetencer til at konkretisere begrebet »urimelig byrde« som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 12 under overholdelse af de grænser, der er fastsat i dette direktiv, uden dog i den forbindelse direkte at udøve de beføjelser, der tilkommer den nationale tilsynsmyndighed. Da den belgiske lovgiver ikke havde overholdt disse bestemmelser, fastslog Domstolen derfor, at direktivet var blevet tilsidesat.

94. I denne forbindelse skal medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis desuden sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder organisatorisk og funktionelt er i stand til at opfylde de opgaver, der påhviler dem i henhold til rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet [33].

95. Forbuddet mod direkte indgreb i de nationale tilsynsmyndigheders kompetencer indebærer imidlertid ikke, at medlemsstaterne overhovedet ikke må vedtage foranstaltninger, der kan påvirke tilsynsmyndighedernes arbejde og udøvelsen af deres kompetencer på de markeder, som de skal føre tilsyn med. Det må snarere antages, at nationale foranstaltninger, som kun *indirekte* påvirker de beføjelser, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder, er tilladt. Inden for rammerne af det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation som helhed og i samspillet mellem EU-retten og national ret berører medlemsstaternes og de nationale tilsynsmyndigheders kompetencer hinanden på flere områder [34], således at medlemsstaternes indirekte indgreb i de nationale tilsynsmyndigheders kompetencer inden for rammerne af det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation ikke kun er tilladt, men ligefrem fastsat.

96. Denne analyse bekræftes i Telekomunikacja Polska-dommen [35]. I denne præjudicielle sag skulle Domstolen tage stilling til, om de direktiver, der indgår i det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det ikke er tilladt at betinge indgåelsen af en kontrakt om udførelse af offentligt tilgængelige telekommunikationsydelser — herunder tilslutning til det offentlige telekommunikationsnet — af,

33 — Dommen i sagen Base m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 27 ff.

34 — Denne parallelle kompetence mellem medlemsstaterne og de nationale tilsynsmyndigheder findes flere steder i forsyningspligtdirektivet, f.eks. i artikel 25, stk. 3, som ændret ved direktiv 2009/136.

35 — Telekomunikacja Polska-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15.

at abonnenten indgår en kontrakt om præstation af andre tjenesteydelser. Der rejste sig navnlig det spørgsmål, om der herved retsstridigt var gjort indgreb i de nationale tilsynsmyndigheders kompetencer. Med denne nationale lovgivning blev en bestemt praksis fra telekommunikationsvirksomhedernes side nemlig forbudt, selv om også den nationale tilsynsmyndighed — såfremt alle betingelser i henhold til rammedirektivets artikel 15 f. og forsyningspligtdirektivets artikel 17 var opfyldt — kunne have truffet foranstaltninger mod denne praksis.

97. Efter Domstolens opfattelse udgjorde den pågældende nationale foranstaltning ikke et direktivstridigt indgreb i de kompetencer, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder. I den forbindelse fastslog den på den ene side, at der ikke forelå et direkte indgreb i disse tilsynsmyndigheders kompetencer [36]. På den anden side fremhævede den, at den omhandlede nationale foranstaltning tilsigtede en forbedret beskyttelse af forbrugerne i deres relationer med operatørerne inden for telekommunikationstjenester, idet rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet ikke fastsætter en fuldstændig harmonisering af forhold vedrørende forbrugerbeskyttelse [37].

98. Endnu et belæg for, at indirekte nationale indgreb i de kompetencer, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder, er forenelige med EU-retten, findes i betragtningerne til direktiv 2009/136, hvorved bl.a. forsyningspligtdirektivets artikel 25 blev ændret. Med hensyn til leveringen af nummeroplysningstjenester er det udtrykkeligt anført i 38. betragtning, at der bør indføres omkostningsorienteret levering af slutbrugerdata (både fra fastnet og mobilnet) til tjenesteudbydere, idet medlemsstaterne bør gives mulighed for at etablere en central mekanisme til levering af omfattende samlet information til udbydere af nummerfortegnelser, og drages omsorg for netadgang på rimelige og gennemsigtige vilkår for at sikre, at slutbrugerne fuldt ud kan

36 — Ibidem, præmis 28.

37 — Ibidem, præmis 29. I den forbindelse henviste Domstolen til forsyningspligtdirektivets artikel 20, stk. 1, hvorefter stk. 2, 3 og 4 finder anvendelse, medmindre andet er fastsat i fællesskabsreglerne om forbrugerbeskyttelse, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF af 20.5.1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg (EFT L 144, s. 19) og Rådet direktiv 93/13/EØEF af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, samt nationale regler, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten. I forbindelse med ændringen af forsyningspligtdirektivet ved direktiv 2009/136 udgik denne bestemmelse af artikel 20. Til gengæld blev der i forsyningspligtdirektivets artikel 1 indsat et nyt stk. 4, hvorefter bestemmelserne i dette direktiv vedrørende slutbrugerrettigheder finder anvendelse med forbehold af fællesskabsreglerne om forbrugerbeskyttelse, navnlig direktiv 93/13/EØF og 97/7/EF, og nationale regler, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

drage fordel af konkurrence, idet det endelige mål er afskaffelse af regulering af disse tjenester i detailleddet og tilvejebringelse af tilbud om nummeroplysningstjenester på rimelige og gennemskuelige vilkår.

99. I 38. betragtning gives der således klart udtryk for EU-lovgiverens opfattelse, hvorefter medlemsstaterne på forsyningspligtdirektivets anvendelsesområde kan vedtage nationale foranstaltninger med henblik på at forenkle leveringen af kundeoplysninger til udbydere af nummeroplysningstjenester for derved *indirekte* at muliggøre en afskaffelse af reguleringen af disse tjenester i detailleddet.

100. På denne baggrund af er det min opfattelse, at de direktiver, der indgår i det fælles regelsæt for elektronisk kommunikation, forbyder direkte indgreb fra medlemsstaternes side i de beføjelser, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder. Indirekte indgreb fra medlemsstaternes side i de nationale tilsynsmyndigheders kompetenceområde er derimod tilladt.

101. På baggrund heraf er besvarelsen af spørgsmålet, om den i hovedsagen omhandlede pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 er forenelig med forsyningspligtdirektivet, i sidste instans afhængig af, om den nationale lovgivers vedtagelse af denne pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd skal vurderes som et direkte indgreb i de kompetencer, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder. Dette afhænger for sit vedkommende af målsætningen med pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 samt af dennes udformning i forbindelse med det nationale detailmarked for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester.

102. Hvis den tyske lovgiver med pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 bevidst har vedtaget en foranstaltning mod en eller flere virksomheder, der er aktive på detailmarkedet for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, fordi der ikke var reel konkurrence på dette marked, og disse virksomheder havde en stærk markedsposition, og andre udbyderes markedsadgang derved blev vanskeliggjort, må denne nationale foranstaltning klassificeres som et direkte og derfor retsstridigt indgreb i den nationale tilsynsmyndigheds beføjelser. I dette tilfælde ville den tyske lovgiver med vedtagelsen af den omhandlede pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd nemlig direkte have udøvet de kompetencer, der tilkommer den nationale tilsynsmyndighed i henhold til forsyningspligtdirektivets

artikel 17 — under overholdelse af de deri fastsatte betingelser.

103. Hvis Forbundsrepublikken med fastlæggelsen af pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 derimod kun objektivt og generelt havde vedtaget rammebetingelserne med henblik på yderligere at forenkle leveringen af kundeoplysninger til udbydere af nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, foreligger der et indirekte og dermed tilladt indgreb i den nationale tilsynsmyndigheds kompetenceområde.

104. Det påhviler i denne forbindelse den forelæggende ret at fastslå formålet med pligten til at videregive oplysninger fra tredjemænd i henhold til TKG's § 47 og vurdere udformningen heraf i forbindelse med det nationale detailmarked for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester.

d) Konklusion

105. På baggrund af ovenstående skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ikke er til hinder for en national bestemmelse som TKG's § 47, hvorefter virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, er forpligtet til at stille oplysninger, som de er i besiddelse af, om abonnenter, som disse virksomheder ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

106. En national lovgivers vedtagelse af en sådan bestemmelse udgør imidlertid et direktivstridigt indgreb i de beføjelser, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til forsyningspligtdirektivet, hvis denne pligt målbevidst blev vedtaget med henblik på en eller flere virksomheder, der er aktive på detailmarkedet for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, fordi denne eller disse virksomheder har en stærk markedsposition, hvorved andre udbyderes markedsadgang vanskeliggøres, og der ikke er reel konkurrence på dette marked. Det påhviler den forelæggende ret at fastslå, om der foreligger en sådan målsætning og udformning i forbindelse med den nationale lovgivning.

B — *Andet præjudicielle spørgsmål*

107. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en national bestemmelse er forenelig med artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, hvis

telefonselskaber, der som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser i henhold til denne nationale bestemmelse, anmodes om at videregive de oplysninger, som de er i besiddelse af, om andre telefonselskabers abonnenter, også skal videregive disse oplysninger, hvis de pågældende abonnenter eller de telefonselskaber, der har tildelt telefonnumrene, ikke har givet samtykke til eller endog har gjort indsigelse mod en sådan videregivelse.

108. Den forelæggende ret ønsker hermed for det første oplyst, om abonnenterne inden for rammerne af regelsættet for elektronisk kommunikation har ret til at give samtykke til eller gøre indsigelse mod videregivelsen af deres personoplysninger som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om de virksomheder, der har tildelt abonnenterne telefonnumre, kan forbyde, at disse abonnentoplysninger videregives med henblik på optagelse i nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester.

109. Besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål tager udgangspunkt i forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 2. I henhold til denne bestemmelse omfatter nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via oplysningstjenester, alle abonnenter på offentligt tilgængelige telefontjenester, med forbehold af bestemmelserne i artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation [38].

110. Denne henvisning til artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation bekræfter, at databeskyttelsesretlige aspekter ved sammenstillingen af nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester, primært skal vurderes på grundlag af dette direktiv og derfor ikke på grundlag af det »generelle« databeskyttelsesdirektiv 95/46 [39]. I forhold til det »generelle« databeskyttelsesdirektiv 95/46 skal direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation nemlig betragtes som *lex specialis*, som går forud for det generelle databeskyttelsesdirektiv på de områder, der udtrykkeligt er reguleret heri [40].

38 — Den oprindelige affattelse af forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 2, indeholder en henvisning til artikel 11 i direktiv 97/66. Dette direktiv blev ophævet ved direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation med virkning fra den 31.10.2003 (artikel 19, stk. 1). I henhold til artikel 19, stk. 2, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation skal henvisninger til direktiv 97/66 læses som henvisninger til dette direktiv. Ved direktiv 2009/136 blev ordlyden af forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 2, bragt i overensstemmelse med denne nye retstilstand.

39 — 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 L 281, s. 31.

40 — Dette fremgår direkte af artikel 1, stk. 1 og 2, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation samt af tiende betragtning til dette direktiv.

111. I henhold til artikel 12, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation sikrer medlemsstaterne, at abonnenterne gebyrfrit, og inden de medtages i en fortegnelse, underrettes om formålet med en trykt eller elektronisk abonnentfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via oplysningstjenester, og hvori personoplysninger om abonnenterne kan medtages, og at de underrettes om andre anvendelsesmuligheder heraf på grundlag af søgefunktioner, som er indbygget i elektroniske udgaver af fortegnelsen.

112. Ifølge dette direktivs artikel 12, stk. 2, sikrer medlemsstaterne, at abonnenterne får mulighed for at bestemme, om deres personoplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse, og i så fald hvilke, for så vidt sådanne oplysninger er relevante for formålet med fortegnelsen som angivet af udbyderen af fortegnelsen, samt mulighed for at kontrollere, få rettet eller slettet sådanne oplysninger. Det skal efter denne bestemmelse være gebyrfrit ikke at være medtaget i en offentlig abonnentfortegnelse og at få kontrolleret, rettet eller slettet personoplysninger i den.

113. I henhold til artikel 12, stk. 4, finder artikel 12, stk. 1 og 2, anvendelse på abonnenter, der er fysiske personer. Efter denne bestemmelse sikrer medlemsstaterne endvidere inden for rammerne af gældende EU-ret og national lovgivning, at de legitime interesser for abonnenter, der ikke er fysiske personer, nyder tilstrækkelig beskyttelse for så vidt angår deres optagelse i offentlige abonnentfortegnelser.

114. Af forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation fremgår det derfor på den ene side, at abonnenterne, der er fysiske personer, altid selv kan bestemme, om deres oplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse. De skal i den forbindelse først og fremmest underrettes om formålet med den pågældende fortegnelse og de eksisterende søgefunktioner. Efter optagelsen af disse oplysninger i en offentlig fortegnelse kan abonnenterne desuden frit bestemme, at deres oplysninger skal slettes.

115. Af forsyningspligtdirektivets artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, fremgår det på den anden side tydeligt, at de virksomheder, der har tildelt abonnenterne telefonnumre, i denne forbindelse ikke kan udøve indflydelse på beslutningen, om, og i bekræftende fald i hvilket omfang, deres abonnenters personoplysninger skal medtages i nummerfortegnelser, som er offentligt tilgængelige eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester.

116. Disse virksomheder er imidlertid i princippet forpligtet til at respektere de beslutninger, som det tilkommer deres abonnenter at træffe med hensyn til, om deres oplysninger skal offentliggøres i offentligt tilgængelige fortegnelser. Under særlig hensyntagen til den systematiske sammenhæng mellem forsyningspligtdirektivets artikel 5 og artikel 25 må det nemlig antages, at også telefonselskabernes pligt til at videregive oplysninger i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, gælder med forbehold af databeskyttelsesbestemmelserne i artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, hvilket udtrykkeligt bekræftes i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 5 [41]. Den samme regel må gælde med hensyn til en national pligt til at videregive oplysninger fra tredjemænd som pligten i TKG's § 47, der går videre end den pligt til at videregive oplysninger, der er fastsat i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2. Denne pligt til at videregive oplysninger har nemlig også til formål at etablere udtømmende nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 5 og skal derfor vurderes på grundlag af bestemmelserne i artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

117. Det fremgår af det ovenstående, at et telefonselskab, der i henhold til henholdsvis forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, og TKG's § 47, anmodes om at videregive de abonnentoplysninger, som selskabet er i besiddelse af, med henblik på offentliggørelse af disse oplysninger i en offentlig tilgængelig nummerfortegnelse, altid skal overholde databeskyttelsesbestemmelserne i artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation. Disse telefonselskaber må følgelig alene imødekomme anmodningen om videregivelse af oplysninger, for så vidt som de pågældende abonnenter har givet samtykke til en sådan offentliggørelse af deres oplysninger i denne offentlige nummerfortegnelse.

118. På baggrund af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, skal det i denne forbindelse navnlig afklares, om abonnenterne kan begrænse deres samtykke til, at deres personoplysninger medtages i en nummerfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester, til en bestemt udbyder af sådanne fortegnelser, eller om et samtykke til medtagelsen af deres oplysninger i en konkret offentlig nummerfortegnelse under

41 — Jf. i denne forbindelse også forsyningspligtdirektivets artikel 20, stk. 1, litra c), som ændret ved direktiv 2009/136, hvorefter den skriftlige aftale, der skal indgås mellem telefonselskaberne og deres abonnenter, skal indeholde abonnenternes udtrykkelige beslutning om, hvorvidt de ønsker deres personoplysninger optaget i en abonnentfortegnelse, og i bekræftende fald hvilke. I samme retning skal medlemsstaterne i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 21, stk. 3, som ændret ved direktiv 2009/136, sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder har mulighed for at pålægge disse telefonselskaber at oplyse abonnenterne om deres ret til selv at beslutte, om deres personoplysninger skal medtages i en fortegnelse, og om de forskellige typer af relevante oplysninger.

visse betingelser skal udstrækkes til også at omfatte andre offentlige nummerfortegnelser af samme art.

119. Ordlyden af artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation giver i denne henseende ikke mulighed for at drage entydige konklusioner. 38. og 39. betragtning til dette direktiv indeholder imidlertid klare henvisninger til grænserne for den frihed til at træffe beslutning, som de abonnenter, der ønsker at få deres oplysninger medtaget i en offentligt tilgængelig nummerfortegnelse, har i henhold til artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation med hensyn til valget af offentliggørelsesmedium.

120. Det fremgår af 38. betragtning, at abonnenterne kan bestemme, om deres personoplysninger skal offentliggøres i en abonnentfortegnelse. I 39. betragtning præciseres det, at de virksomheder, der indsamler abonnentoplysninger med henblik på offentliggørelse i en offentlig tilgængelig nummerfortegnelse, skal underrette abonnenterne om formålet eller formålene med disse fortegnelser. Det er ifølge denne betragtning kun muligt at videregive disse abonnentoplysninger til tredjemænd, hvis abonnenten er underrettet om denne mulighed samt om modtageren eller kategorierne af mulige modtagere, og oplysningerne ikke anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling. Hvis den part, der indsamler oplysningerne fra abonnenten, eller en tredjemand, som oplysningerne er videregivet til, ønsker at anvende oplysningerne til et andet formål, må der ifølge betragtningen indhentes fornyet samtykke fra abonnenten.

121. Det er kernen i disse betragtninger, at det tilkommer abonnenterne at beslutte, om deres oplysninger offentliggøres i en offentlig nummerfortegnelse, og at de i den forbindelse forinden skal underrettes om formålet eller formålene med denne fortegnelse. Hvis udbyderne af sådanne fortegnelser eller de parter, der indsamler disse oplysninger, kan videregive de indsamlede oplysninger til tredjemænd til samme formål som dem, der lå til grund for deres indsamling, skal abonnenterne underrettes om denne mulighed for videregivelse af oplysningerne med angivelse af modtagerne eller kategorierne af modtagere. En ret for abonnenten til at gøre indsigelse mod en sådan videregivelse omtales ikke her. Kun hvis oplysningerne skal videregives til et andet formål, skal der indhentes supplerende samtykke.

122. Det fremgår derfor af disse betragtninger, at det efter fællesskabslovgivers ønske i princippet påhviler abonnenterne at beslutte, om deres oplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse til et bestemt formål. I denne forbindelse vedrører samtykket imidlertid primært formålet med offentliggørelsen af oplysningerne i en offentlig fortegnelse, men derimod ikke udbyderen af denne fortegnelse. Dette forklarer, hvorfor abonnenterne

i henhold til ordlyden i 39. betragtning kun skal underrettes, når deres oplysninger kan videregives til en tredjemand til anvendelse til samme formål, og der kun skal indhentes supplerende samtykke i tilfælde af, at modtageren af oplysningerne ønsker at anvende disse oplysninger til et andet formål.

123. På baggrund af de vurderinger, der kommer til udtryk i disse betragtninger, er det nærliggende at antage, at artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation skal fortolkes således, at det ganske vist i princippet tilkommer abonnenterne at beslutte, om deres personoplysninger skal medtages i en offentlig nummerfortegnelse, men at dette samtykke ikke vilkårligt kan begrænses til en bestemt udbyder. Hvis der derfor er flere ligeværdige udbydere af offentlige nummerfortegnelser på et marked, og disse fortegnelser har samme formål og sammenlignelige søgefunktioner, har abonnenterne derfor ikke ret til vilkårligt at begrænse deres samtykke til offentliggørelsen til en af disse udbydere.

124. En sådan fortolkning finder støtte i en systematisk-teleologisk analyse af artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation inden for rammerne af regelsættet for elektronisk kommunikation som helhed.

125. Artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation har til formål at beskytte fysiske personers privatliv og juridiske personers legitime interesser i forbindelse med offentliggørelsen af deres oplysninger i offentlige nummerfortegnelser. Dette mål skal bringes i overensstemmelse med pligten i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 5 til at sikre udbud af mindst én udtømmende nummerfortegnelse og mindst én udtømmende nummeroplysningstjeneste samt med telefonselskabernes pligt til med henblik herpå at videregive oplysninger i henhold til dette direktivs artikel 25, stk. 2.

126. Hvis abonnenternes frihed til at træffe beslutning om offentliggørelsen af deres oplysninger gik så vidt, at de kunne give deres samtykke til offentliggørelsen af deres oplysninger i en bestemt udbyders offentligt tilgængelige fortegnelse og samtidig forbyde, at oplysningerne offentliggøres i en fortegnelse med samme formål og sammenlignelige søgefunktioner fra en ligeværdig konkurrent, ville opnåelsen af det i forsyningspligtdirektivets artikel 5 fastsatte mål om udbud af mindst én udtømmende nummerfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester, blive bragt alvorligt i fare. Såfremt flere udbydere af offentlige nummerfortegnelser er aktive på markedet i en bestemt medlemsstat, og abonnenterne, selv om formålet med fortegnelser er det samme, og udbyderne er ligeværdige, frit kunne beslutte sig til offentliggørelse i kun

én fortegnelse, ville ingen af disse udbydere længere kunne garantere udbud af én udtømmende nummerfortegnelse.

127. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation skal fortolkes således, at abonnenternes samtykke til medtagelse af deres personoplysninger i en nummerfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester, fra en bestemt udbyder også må omfatte medtagelse af disse oplysninger i fortegnelser med samme formål og sammenlignelige søgefunktioner fra ligeværdige udbydere, for så vidt som abonnenterne er blevet underrettet om disse udbyderes eksistens og muligheden for, at deres oplysninger offentliggøres i disse andre fortegnelser.

128. Denne fortolkning af artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation er i øvrigt også i overensstemmelse med de vurderinger, der kommer til udtryk i artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som dette direktiv skal bidrage til at konkretisere [42]. Som Domstolen nemlig senest bekræftede i dommen i sagen Volker og Markus Schecke [43], udgør den i chartrets artikel 8, stk. 1, fastsatte grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som er nært beslægtet med retten til respekt for privatliv som omhandlet i chartrets artikel 7, ikke en absolut forrettighed. Denne ret skal derimod ses og derfor også fortolkes i sammenhæng med sin funktion i samfundet.

129. Sammenfattende er det min opfattelse, at telefonselskaber, der i henhold til

42 — Jf. i denne henseende anden betragtning til direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

43 — Dom af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker og Markus Schecke, Sml. I, s.11063, præmis 47 f.

henholdsvis forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, og TKG's § 47 anmodes at videregive abonnentoplysninger, som de er i besiddelse af, skal overholde databeskyttelsesbestemmelserne i artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation. I henhold hertil har abonnenterne ret til at beslutte, om deres oplysninger skal medtages i en nummerfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via nummeroplysningstjenester. Hvis en abonnent imidlertid beslutter at lade sine oplysninger offentliggøre i en sådan offentlig fortegnelse, har abonnenten i henhold til artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation ingen ret til at give samtykke til eller gøre indsigelse mod en videregivelse af disse oplysninger til ligeværdige udbydere af offentlige nummerfortegnelser eller nummeroplysningstjenester med samme formål og sammenlignelige søgefunktioner, for så vidt som abonnenten er blevet underrettet om denne mulighed for, at oplysningerne kan videregives, samt om modtageren eller kategorierne af mulige modtagere [44], og for så vidt som disse oplysninger ikke anvendes af modtageren til andre formål end dem, der lå til grund for abonnentens samtykke til en offentliggørelse.

130. På baggrund af det ovenstående skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at en national bestemmelse, hvorefter virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, er forpligtet til på anmodning at stille oplysninger om abonnenter, som disse virksomheder ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, er forenelig med artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, såfremt det sikres, at abonnenterne er blevet underrettet såvel om denne pligt til at videregive oplysningerne til udbydere af offentligt tilgængelige nummerfortegnelser som om kredsen af udbydere af sådanne fortegnelser samt om fortegnelsernes indhold, formål og søgefunktioner og har givet samtykke til, at deres oplysninger offentliggøres i de pågældende fortegnelser. Hvis der er flere ligeværdige udbydere af sådanne offentligt tilgængelige nummerfortegnelser på et marked, og disse fortegnelser har samme formål og sammenlignelige søgefunktioner, har abonnenterne ikke ret til vilkårligt at begrænse deres samtykke til offentliggørelsen til én af disse udbydere.

44 — Da de telefonselskaber, der i henhold til henholdsvis forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, og TKG's § 47 er forpligtet til at videregive abonnentoplysningerne til udbydere af offentlige nummerfortegnelser, kun må opfylde denne pligt med de pågældende abonnenters samtykke, er de i princippet forpligtet til at underrette abonnenterne, eller sørge for, at abonnenterne bliver underrettet, om denne pligt til at videregive oplysninger eller oplysninger fra tredjemænd og i denne forbindelse undersøge, om abonnenterne giver samtykke til, at deres oplysninger videregives med henblik på offentliggørelse i en offentligt tilgængelig fortegnelse; jf. forsyningspligtdirektivets artikel 20, stk. 1, litra c), som ændret ved direktiv 2009/136.

VII — Forslag til afgørelse

131. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Bundesverwaltungsgericht således:

»1) Artikel 25, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester er ikke til hinder for en national bestemmelse som bestemmelsen i § 47 i lov om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz), hvorefter virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, er forpligtet til at stille oplysninger, som de er i besiddelse af, om abonnenter, som disse virksomheder ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

En national lovgivers vedtagelse af en sådan bestemmelse udgør imidlertid et direktivstridigt indgreb i de beføjelser, der tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til direktiv 2002/22, hvis denne pligt målbevidst blev vedtaget med henblik på en eller flere virksomheder, der er aktive på detailmarkedet for nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, fordi denne eller disse virksomheder har en stærk markedsposition, hvorved andre udbyderes markedsadgang vanskeliggøres, og der ikke er reel konkurrence på dette marked. Det påhviler den forelæggende ret at fastslå, om der foreligger en sådan målsætning og udformning i forbindelse med den nationale lovgivning.

2) En national bestemmelse, hvorefter virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, er forpligtet til på anmodning at stille oplysninger om abonnenter, som disse virksomheder ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, er forenelig med artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor, såfremt det sikres, at abonnenterne er blevet underrettet såvel om denne pligt til at videregive oplysningerne til udbydere af offentligt tilgængelige nummerfortegnelser som om kredsen af udbydere af sådanne fortegnelser samt om fortegnelsernes indhold, formål og søgefunktioner og har givet samtykke til, at deres oplysninger offentliggøres i de pågældende fortegnelser. Hvis der er flere ligeværdige udbydere af sådanne offentligt tilgængelige nummerfortegnelser på et marked, og disse fortegnelser har samme formål og sammenlignelige søgefunktioner, har abonnenterne ikke ret til vilkårligt at begrænse deres samtykke til offentliggørelsen til én af disse udbydere.«