JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
VERICA TRSTENJAK
17 päivänä helmikuuta 2011[1]

Sisällys

I Johdanto ..... I - 3446

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 3447

A Unionin oikeus ..... I - 3447

1. Yleisiä huomautuksia ..... I - 3447

2. Direktiivit ..... I - 3448

a) Yleispalveludirektiivi ..... I - 3448

b) Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ..... I - 3451

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

B Kansallinen oikeus ..... I - 3453

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö ..... I - 3455

IV Menettely unionin tuomioistuimessa ..... I - 3457

V Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ..... I - 3458

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 3458

B Toinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 3459

VI Oikeudellinen arviointi ..... I - 3460

1 – Ratkaisuehdotuksen alkuperäinen kieli: saksa.
Oikeudenkäyntikieli: saksa.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 3460

1. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa säädetyn tietojen luovuttamisvelvollisuuden kohde ..... I - 3460

a) Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tulkinta sanamuodon perusteella ..... I - 3460

b) Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tulkinta systematiikan perusteella ..... I - 3461

c) Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tulkinta tavoitteen perusteella ..... I - 3463

d) Päätelmä ..... I - 3465

2. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa ei yhdenmukaisteta tietojen luovuttamista koskevaa velvollisuutta täydellisesti ..... I - 3465

3. Jäsenvaltioiden velvollisuus kunnioittaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksia ..... I - 3467

a) Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuudet yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien luetteloiden markkinoilla ..... I - 3468

b) TKG:n 47 §:ssä säädetty vierastietojen luovuttamisvelvollisuus kansallisena toimenpiteenä, joka vaikuttaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan ..... I - 3469

c) Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan vaikuttavien kansallisten toimenpiteiden direktiivien mukaisuuden arviointi ..... I - 3470

d) Päätelmä ..... I - 3476

B Toinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 3476

VII Ratkaisuehdotus ..... I - 3484

I Johdanto

1. Tässä SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä Bundesverwaltungsgericht (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) esittää unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (jäljempänä yleispalveludirektiivi) [2] sekä henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY (jäljempänä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) [3] tulkintaa.

2. Näissä kysymyksissä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää lähinnä selventämään sen yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun velvollisuuden edellytyksiä ja laajuutta, jonka mukaan tilaajille numeroita jakavien yritysten (jäljempänä puhelinyritykset) on asetettava tilaajatietoja yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien luetteloiden tarjoajien saataville.

3. Nämä kysymykset liittyvät asiaan, jossa asianosaisina ovat Deutsche Telekom AG (jäljempänä pääasian kantaja) ja Saksan (jäljempänä pääasian vastaaja), edustajanaan Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (jäljempänä Bundesnetzagentur). Oikeusriita koskee Bundesnetzagenturin sen päätöksen laillisuutta, jossa se on riitojenratkaisumenettelyssä velvoittanut pääasian kantajan pyynnöstä asettamaan tarkemmin määritetyin ehdoin saataville hallussaan olevia tilaajatietoja julkisten luetteloiden tarjontaa varten myös silloin, kun tilaajat tai niiden puhelinpalvelujen tarjoajat haluavat, että ainoastaan yksi tai useampi tietty yritys julkaisee tällaisia tietoja eikä pyynnön esittänyt yritys ole tällainen ”julkaisemiseen oikeutettu” yritys.

2 – EYVL L 108, s. 51.
3 – EYVL L 201, s. 37.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus* [4]

1. Yleisiä huomautuksia

4. Unionin lainsäätäjä on 1980-luvun puolivälistä alkaen kannattanut kansallisten telemarkkinoiden valvottua avaamista ja vapauttamista. Ensimmäisessä vaiheessa, joka kesti 1980-luvulta vuoteen 2002, neuvosto ja komissio antoivat useita direktiivejä. Komission antamien (vapauttamis)direktiivien tavoitteena oli markkinoiden avaaminen. Euroopan parlamentin ja neuvoston (yhdenmukaistamis)direktiiveillä [5] oli sen sijaan tarkoitus yhdenmukaistaa erilaisia televiestintää koskevia kansallisia säännöksiä.

5. Tämä sähköistä viestintää koskeva sääntelyjärjestelmä korvattiin vuonna 2002 uudella järjestelmällä, joka koostuu lähinnä yhdestä puitedirektiivistä, [6] neljästä Euroopan parlamentin ja neuvoston erityisdirektiivistä [7] sekä yhdestä komission (kilpailu)direktiivistä. [8] Neljään Euroopan parlamentin ja neuvoston erityisdirektiiviin kuuluvat yleispalveludirektiivi ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi, joita nyt esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee.

4 – Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa käytettyjen nimitysten mukaisesti yhteisön oikeudesta ja unionin oikeudesta käytetään yhteiskäsitettä ”unionin oikeus”. Siltä osin kuin jäljempänä on kyse primaarioikeuden säännöistä, ne ovat ratione temporis sovellettavia sääntöjä.

5 – Esim. televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30.6.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/33/EY (EYVL L 199, s. 32), henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/66/EY (EYVL L 24, s. 1) sekä avoimen verkon tarjoamisen (ONP) soveltamisesta puhelintoimintaan ja teleyleispalvelusta kilpailuympäristössä 26.2.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/10/EY (EYVL L 101, s. 24).

6 – Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33).

7 – Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 7), sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 21), edellä alaviitteessä 2 mainittu yleispalveludirektiivi sekä edellä alaviitteessä 3 mainittu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi.

8 – Kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annettu komission direktiivi 2002/77/EY (EYVL L 249, s. 21).

2. Direktiivit

a) Yleispalveludirektiivi

6. Yleispalveludirektiivillä korvattiin direktiivi 98/10 [9] ja osittain direktiivi 97/33. [10]

7. Yleispalveludirektiivin 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Luettelotiedot ja numerotiedotuspalvelu ovat olennainen apuväline yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen käytön kannalta, ja ne ovat osa yleispalveluvelvollisuutta. Käyttäjät ja kuluttajat haluavat kattavia luetteloita ja sellaista numerotiedotuspalvelua, joka sisältää kaikki luetteloidut puhelinpalvelujen tilaajat ja heidän kaikki numeronsa (kiinteät ja matkapuhelinnumerot mukaan lukien), ja he haluavat, että tiedot on esitetty samanarvoisina. Henkilötietojen käsittelyä ja yksityisyyden suojaa televiestinnän alalla koskevassa 15 päivänä joulukuuta 1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/66/EY turvataan tilaajien oikeus yksityisyyteen heidän henkilötietojensa julkisessa luettelossa ilmoittamisen osalta.”

8. Yleispalveludirektiivin 35 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Numerotiedotuspalvelujen ja luettelojen tarjonnassa kilpailu on jo vapautettu. Tämän direktiivin säännöksillä täydennetään direktiivin 97/66/EY säännöksiä siten, että tämän direktiivin säännösten mukaisesti tilaajilla on oikeus saada henkilötietonsa painettuun tai sähköiseen luetteloon. Kaikkien tilaajilleen puhelinnumeroita jakavien palveluntarjoajien on asetettava numeroita koskevat tiedot saataville oikeudenmukaisesti, kustannuslähtöisesti ja ketään syrjimättä.”

9. Yleispalveludirektiivin 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Numerotiedotuspalvelut ja luettelot”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että

a) loppukäyttäjien saatavilla on vähintään yksi kattava asianomaisen viranomaisen hyväksymässä muodossa oleva painettu tai sähköinen luettelo tai molemmat ja että se saatetaan ajan tasalle säännöllisesti ja vähintään kerran vuodessa;

9 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.

10 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.

b) kaikkien loppukäyttäjien, myös maksullisten yleisöpuhelimien käyttäjien, saatavilla on vähintään yksi kattava numerotiedotuspalvelu.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen luettelojen on sisällettävä kaikki yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tilaajat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 97/66/EY 11 artiklan säännösten soveltamista.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitettuja palveluja tarjoava yksi tai useampi yritys soveltaa syrjimättömyyden periaatetta muiden yritysten sille toimittamien tietojen käsittelyssä."

korvattiin viittauksella sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaan. Tällä muutoksella ainoastaan selkeytetään direktiiviä. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviin 97/66 tehtyjä viittauksia nimittäin pidetään sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin kohdistuvina.

11. Yleispalveludirektiivin 25 artiklassa, jonka otsikkona on "Operaattorin neuvonta- ja numerotiedotuspalvelut", säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tilaajilla on oikeus saada tietonsa 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun yleisesti saatavilla olevaan luetteloon.

10. Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annetun direktiivin 2002/58/EY ja kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY [11] muutettiin yleispalveludirektiivin 5 artiklan 2 kohta siten, että siihen sisältyvä viittaus direktiivin 97/66 11 artiklaan

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki tilaajille numeroita osoittavat yritykset täyttävät kaikki kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat asianmukaisten tietojen asettamista saataville yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luettelojen tarjontaa varten sovitussa muodossa oikeudenmukaisin, puolueettomin, kustannuslähtöisin ja syrjimättömin ehdoin.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki loppukäyttäjät, joille on tarjottu liittymä yleiseen puhelinverkkoon, pääsevät käyttämään 5 artiklan 1 kohdan b

11 – EUVL L 337, s. 11. Direktiivin 2009/136 5 artiklan nojalla kyseinen direktiivi tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Se tuli näin ollen voimaan 19.12.2009. Saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on pantava direktiivi täytäntöön 25.5.2011 mennessä.

alakohdan mukaisia operaattorin neuvonta- ja numerotiedotuspalveluja.

– –

5. Edellä 1, 2, 3 ja 4 kohtaa sovelletaan, jollei henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimuksista ja erityisesti direktiivin 97/66/EY 11 artiklan säännöksistä muuta johdu."

12. Direktiivillä 2009/136 muutettiin yleispalveludirektiivin 25 artiklan 1, 3 ja 5 kohta seuraavasti:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tilaajilla on oikeus saada tietonsa 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun yleisesti saatavilla olevaan luetteloon ja numerotiedotuspalvelujen ja/tai luetteloiden tarjoajien käyttöön 2 kohdan mukaisesti.

– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki loppukäyttäjät, joille tarjotaan yleisesti saatavilla olevaa puhelinpalvelua, voivat käyttää numerotiedotuspalveluja. Kansallisten sääntelyviranomaisten on voitava asettaa numerotiedotuspalvelujen tarjoamiseen liittyviä velvollisuuksia ja ehtoja yrityksille, joiden määräämisvallassa ovat yhteydet loppukäyttäjiin, direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) 5 artiklan säännösten mukaisesti. Tällaisten velvollisuuksien ja ehtojen on oltava puolueettomia, tasapuolisia, syrjimättömiä ja avoimia.

– –

5. Edellä olevaa 1–4 kohtaa sovelletaan, jollei henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimuksista ja erityisesti direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) 12 artiklan säännöksistä muuta johdu."

13. Tätä muutosta selvennetään direktiivin 2009/136 38 perustelukappaleessa seuraavasti:

"Numerotiedotuspalveluja olisi tarjottava ja usein tarjotaan kilpailuun perustuvilla markkinaehdoilla – – direktiivin 2002/77/EY 5 artiklan mukaisesti. Tukkumyyntiä koskevissa toimissa, joilla varmistetaan loppukäyttäjien tietojen lisääminen (sekä kiinteiden verkkojen

että matkaviestinverkkojen) tietokantoihin, olisi noudatettava toimenpiteitä henkilötietojen suojaamiseksi sekä direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) 12 artiklaa. Näiden tietojen toimittaminen kustannuslähtöisesti palveluntarjoajille siten, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus perustaa keskitetty mekanismi, jonka avulla voidaan antaa kattavia yhdistettyjä tietoja numerotiedotuspalvelujen tarjoajille, sekä verkon käyttöoikeuden tarjoaminen kohtuullisten ja avointen ehtojen mukaisesti olisi saatava alkuun, jotta loppukäyttäjät voisivat kaikilta osin hyötyä kilpailusta, jonka perimmäisenä tarkoituksena on vähittäiskaupan sääntelyn poistaminen näiltä palveluilta ja numerotiedustelupalvelujen tarjoaminen kohtuullisin ja avoimin ehdoin."

b) Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi

14. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivillä korvattiin direktiivi 97/66. [12]

15. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tässä direktiivissä pyritään kunnioittamaan perusoikeuksia ja siinä noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Tässä direktiivissä pyritään erityisesti varmistamaan mainitun perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettujen oikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen."

16. Kyseisen direktiivin 38 ja 39 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Sähköisten viestintäpalvelujen tilaajaluettelot ovat laajassa jakelussa ja julkisia. Luonnollisten henkilöiden oikeus yksityisyyteen ja oikeushenkilöiden oikeutetut edut edellyttävät, että tilaajat voivat itse määrittää, julkaistaanko heidän henkilötietonsa luettelossa ja mitkä niistä julkaistaan. Yleisesti saatavilla olevia tilaajaluetteloita julkaisevien olisi ilmoitettava tällaisiin luetteloihin sisällytettäville tilaajille, mikä on luettelon tarkoitus ja mitä erityiskäyttöä yleisesti saatavilla olevien luettelojen sähköisillä versioilla voi olla erityisesti ohjelmistoihin sulautettujen hakutoimintojen kautta, kuten käänteiset hakutoiminnot, joiden avulla luettelon käyttäjät voivat selvittää tilaajan nimen ja osoitteen pelkän puhelinnumeron perusteella.

Velvollisuus ilmoittaa tilaajille niiden julkisten luetteloiden käyttötarkoituksista, joihin

12 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.

heidän henkilötietonsa merkitään, olisi asetettava sille osapuolelle, joka kerää kyseisiä tietoja. Jos tiedot voidaan siirtää yhdelle tai useammalle kolmannelle osapuolelle, tilaajalle on ilmoitettava tästä mahdollisuudesta ja vastaanottajasta tai mahdollisten vastaanottajien ryhmistä. Tietoja saa välittää sillä ehdolla, ettei niitä käytetä muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten ne on kerätty. Jos tilaajalta tietoja keräävä osapuoli tai jokin kolmas osapuoli, jolle tietoja on välitetty, haluaa käyttää tietoja johonkin muuhun tarkoitukseen, on joko alun perin tietoja keränneen osapuolen tai kolmannen osapuolen, jolle tietoja on välitetty, hankittava tilaajalta uusi suostumus."

17. Direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikkona on "Tilaajaluettelot", säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilaajille ilmoitetaan veloituksetta ja ennen kuin heidän tietonsa kirjataan luetteloon sellaisen yleisesti saatavilla olevan tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevan painetun tai sähköisen tilaajaluettelon tarkoituksesta, jossa heidän henkilötietonsa voidaan mainita, sekä kaikista muista käyttömahdollisuuksista, jotka perustuvat luettelon sähköiseen toisintoon sulautettuihin hakutoimintoihin.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilaajille annetaan mahdollisuus määritellä, mainitaanko heidän henkilötietonsa julkisessa luettelossa ja mitkä tiedot niissä mainitaan, siinä määrin kuin tällaiset tiedot ovat merkityksellisiä luettelon julkaisijan määrittelemän luettelon tarkoituksen kannalta, sekä tarkistaa, korjata tai poistaa tällaisia tietoja. Tilaajan mainitsematta jättämisen julkisessa tilaajaluettelossa tai hänen henkilötietojensa tarkistamisen, korjaamisen tai siitä poistamisen on oltava maksutonta.

3. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että julkisen luettelon käyttöön muuhun tarkoitukseen kuin yhteystietojen etsimiseen nimen tai tarvittaessa mahdollisimman harvojen muiden tunnisteiden perusteella pyydetään tilaajan lisäsuostumus.

4. Edellä 1 ja 2 kohtaa sovelletaan tilaajiin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että muiden tilaajien kuin luonnollisten henkilöiden oikeutettuja etuja suojellaan yhteisön oikeuden ja sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti riittävästi, siltä osin kuin on kyse niiden merkitsemisestä julkisiin luetteloihin."

c) Direktiivi 2002/77

18. Direktiivin 2002/77 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Luettelopalvelut”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki luettelopalvelujen perustamista ja tarjoamista koskevat yksin- ja/tai erityisoikeudet niiden alueella lakkautetaan mukaan lukien sekä luettelojen julkaiseminen että numeropalvelujen tarjoaminen.”

B *Kansallinen oikeus*

19. Televiestintälain (Telekommunikationsgesetz, jäljempänä TKG) 47 §:ssä, jonka otsikkona on ”Tilaajatietojen tarjoaminen”, säädetään seuraavaa:

”1) Jokaisella yrityksellä, joka tarjoaa yleisölle televiestintäpalveluja ja jakaa puhelinnumeroita loppukäyttäjille, on velvollisuus sovellettavia tietosuojasäännöksiä noudattaen luovuttaa 2 momentin neljännessä virkkeessä tarkoitettuja tilaajatietoja pyynnöstä kaikille yrityksille yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten. Tiedot on asetettava saataville viipymättä ja ketään syrjimättä.

2) Tilaajatiedot ovat 104 §:n mukaisesti luetteloissa julkaistuja tietoja. Niihin kuuluvat numeron lisäksi julkaistavat tiedot, kuten nimi, osoite ja lisätiedot, esimerkiksi ammatti, toimiala, liittymätyyppi ja muut käyttäjät, jos nämä tiedot ovat yrityksen saatavilla. Niihin kuuluvat myös kaikki kulloisenkin tekniikan tason mukaisesti ja sovellettavia tietosuojasäännöksiä noudattaen asiakkaalle soveltuvassa muodossa esitettävät tiedot, linkit, ryhmittelyt ja luokittelut, jotka ovat välttämättömiä julkaistaessa tällaisia tietoja yleisesti saatavilla olevissa numerotiedotuspalveluissa ja ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa luetteloissa. Tietojen on oltava täydellisiä ja laadittu sekä sisällöllisesti että teknisesti siten, että ne voidaan kulloisenkin tekniikan tason mukaisesti sisällyttää vaikeuksitta asiakkaalle helppokäyttöiseen luetteloon tai vastaavaan numerotietokantaan.

3) Jos yritysten välillä syntyy erimielisyyksiä 1 ja 2 momentista johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista, 133 §:ää sovelletaan soveltuvin osin.

4) Tilaajatietojen luovuttamisesta voidaan periä korvaus, jota tavallisesti säädellään

38 §:n 2–4 momentin mukaan jälkikäteen. Tällainen korvaus edellyttää 31 §:ssä tarkoitettua hyväksyntää ainoastaan silloin, kun yrityksellä on huomattava markkinavoima vähittäispalvelumarkkinoilla."

20. TKG:n 104 §:ssä, jonka otsikkona on "Luettelot", säädetään seuraavaa:

"Tilaajien nimi, osoite ja lisätiedot, esimerkiksi ammatti, toimiala ja liittymätyyppi, voidaan kirjata heidän pyynnöstään yleisesti saatavilla oleviin painettuihin tai sähköisiin luetteloihin. Tilaajat voivat tässä yhteydessä määrittää, mitä tietoja luetteloissa julkaistaan. Tilaajan pyynnöstä voidaan kirjata muita käyttäjiä, jos he antavat siihen suostumuksensa."

21. TKG:n 105 §:ssä, jonka otsikkona on "Tietojen antaminen", säädetään seuraavaa:

"1) Luetteloihin sisältyviä puhelinnumeroita koskevia tietoja voidaan antaa noudattaen 104 §:ssä sekä 2 ja 3 momentissa säädettyjä rajoituksia.

2) Tilaajien puhelinnumeroita koskevia tietoja voidaan antaa vain, jos tilaajille on ilmoitettu asianmukaisesti, että he voivat vastustaa puhelinnumeroidensa luovuttamista, ja jos he eivät ole käyttäneet vastustusoikeuttaan. Muita 104 §:n mukaisesti julkaistuja tietoja kuin puhelinnumeroita voidaan antaa vain, jos tilaaja on hyväksynyt laajemman tietojen luovuttamisen.

3) Jos tiedossa on ainoastaan tilaajan puhelinnumero, hänen nimensä tai nimensä ja osoitteensa voidaan antaa vain, jos kyseinen luetteloon kirjattu tilaaja ei ole vastustanut sitä sen jälkeen, kun hänen palveluntarjoajansa on ilmoittanut hänen vastustusoikeudestaan.

4) Edellä 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tai 3 momentissa tarkoitettu vastustus tai 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu hyväksyntä on kirjattava viipymättä 1 momentissa tarkoitettuihin palveluntarjoajan ja tarjoajan asiakastiedostoihin, joihin luettelot perustuvat. Myös muiden palveluntarjoajien on noudatettava niitä heti, kun ne ovat saaneet kohtuullisella tavalla tiedon vastustuksen tai hyväksynnän kirjaamisesta 1 momentissa tarkoitettuihin palveluntarjoajan ja tarjoajan luetteloihin."

22. TKG:n 133 §:n 1 momentissa, jonka otsikkona on ”Muut yritysten väliset erimielisyydet”, säädetään seuraavaa:

”Jos yleisiä televerkkoja hallinnoivien tai yleisölle televiestintäpalveluja tarjoavien yritysten välillä syntyy tästä laista johtuvien velvollisuuksien yhteydessä tai tämän lain vuoksi erimielisyyksiä, [Bundesnetzagenturin] päätösosasto tekee osapuolen pyynnöstä sitovan päätöksen asianosaisia kuultuaan, jollei lainsäädännöstä muuta johdu. Sen on ratkaistava asia enintään neljän kuukauden määräajassa, joka alkaa kulua ajankohdasta, jona riidan osapuoli panee asian vireille.”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

23. Pääasian kantaja on televiestintäyritys, joka tarjoaa loppukäyttäjille analogisten tai ISDN-puhelinliittymien kautta yhteyden yleiseen puhelinverkkoon ja mahdollisuuden käyttää sitä puhelintoimintapalveluihin. Verkonhaltijana se jakaa puhelinnumeroita tilaajilleen. Lisäksi pääasian kantaja tarjoaa Saksan liittotasavallan alueella puhelimitse ja internetin välityksellä numerotiedotuspalvelua. Lisäksi se julkaisee tytäryhtiöiden kautta luetteloita. Pääasian kantaja hallinnoi tätä varten tarvittavia tietoja tilaajatietokannassa. Siihen ei sisälly ainoastaan omia asiakkaita koskevia tietoja vaan myös muiden, erityisesti sellaisten puhelinpalvelujen tarjoajien tilaajia koskevia tietoja, jotka eivät itse julkaise luetteloita ja jotka käyttävät sopimuksen perusteella pääasian kantajan luetteloita noudattaakseen asiakkaidensa oikeutta saada tietonsa luetteloon.

24. Pääasian kantajan tilaajatietokanta koostuu ”julkisesta” ja ”ei-julkisesta” alaluettelosta. ”Julkinen” alaluettelo sisältää tietoja, joiden julkaisemista kilpailevien palveluntarjoajien luetteloissa asianomainen tilaaja ja hänen puhelinpalvelujen tarjoajansa eivät ole vastustaneet. Pääasian kantaja asettaa tällaisia tietoja myös muiden yritysten saataville, jotta ne voivat julkaista niitä luetteloissaan ja numerotiedotuspalveluissaan. Vain pääasian kantajan yksiköt saavat muita tietoja ”ei-julkisesta” alaluettelosta. Se sisältää tietoja, joita asianomainen tilaaja tai hänen puhelinpalvelujen tarjoajansa haluaa ainoastaan pääasian kantajan julkaisevan, ja lisäksi pääasian kantajan numerotiedotuspalvelujen itse selvittämiä

tietoja sekä puhelinluettelojen julkaisijoilta hankittuja niin kutsuttuja kustantajatietoja.

25. Yrityksiin, joiden saataville julkiseen alaluetteloon sisältyvät tilaajatiedot asetetaan korvausta vastaan, kuuluvat pääasiassa väliintulijoina olevat GoYellow GmbH ja Telix AG (jäljempänä pääasian väliintulijat), jotka ylläpitävät internetissä tai puhelimitse käytettävää numerotiedotuspalvelua. Sen jälkeen kun kyseisille yrityksille ja pääasian kantajalle tuli erimielisyyksiä luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen laajuudesta, pääasian väliintulijat vaativat Bundesnetzagenturissa riitojenratkaisumenettelyn toteuttamista, jotta pääasian kantaja velvoitettaisiin luovuttamaan niille kaikki hallussaan olevat tilaajatiedot, joiden julkaisemiseen numerotiedotuspalvelussa on suostuttu, ja tarjoamaan niille mahdollisuuden päivittää tietoja kaikkina arkipäivinä.

26. Bundesnetzagentur velvoitti 11.9.2006 tekemällään päätöksellä pääasian kantajan luovuttamaan pääasian väliintulijoille tarkemmin määritetyin ehdoin myös ne tilaajatiedot, jotka tilaajat tai heidän puhelinpalvelujen tarjoajansa haluavat ainoastaan yhden tai useamman tietyn yrityksen julkaisevan. Tämä päätös perustui TKG:n 47 §:ään. Viranomainen hylkäsi pääasian väliintulijoiden muut vaatimukset. Sen mielestä ei nimittäin ole selvää, että pääasian kantaja jättää tältä osin järjestelmällisesti noudattamatta velvollisuuksiaan.

27. Pääasian kantaja nosti kanteen sille TKG:n 47 §:n nojalla asetetusta tietojenluovuttamisvelvollisuudesta muiden puhelinyritysten tilaajatietojen (jäljempänä vierastiedot) osalta. Verwaltungsgericht hylkäsi kanteen. Revision-valituksessa, johon Verwaltungsgericht antoi luvan, pääasian kantaja vetoaa ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa siihen, että Bundesnetzagenturin TKG:n 47 §:n nojalla tekemä päätös on lainvastainen siltä osin kuin se koskee muiden puhelinpalvelujen tarjoajien tilaajatietoja. Pääasian kantaja näin ollen vaatii, että Bundesnetzagenturin 11.9.2006 tekemä päätös kumotaan muuttamalla valituksenalaista tuomiota siltä osin kuin sille asetettu velvollisuus koskee muiden yleisesti saatavilla olevien puheviestintäpalvelujen tarjoajien tilaajatietoja. Pääasian vastaaja ja väliintulijat vaativat, että Revision-valitus hylätään.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasian kantajan tekemä Revision-valitus on kansallisen oikeuden nojalla perusteeton. Bundesnetzagenturin päätöksestä nostettu kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, mutta se ei voi kansallisen oikeuden perusteella menestyä aineellisesti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä on kuitenkin epäselvää, onko unionin oikeuden

kanssa sopusoinnussa, että pääasian kantaja on TKG:n 47 §:n nojalla velvollinen luovuttamaan tilaajatietoja yleisesti saatavilla olevien luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen tarjoajille ja että tämä velvollisuus koskee myös vierastietoja eikä riipu tilaajan tai hänen puhelinpalvelujen tarjoajansa suostumuksesta tai vastustuksen puuttumisesta.

29. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 25 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat velvoittaa tilaajille puhelinnumeroita jakavat yritykset luovuttamaan tietoja tilaajista, joille kyseinen yritys ei ole itse jakanut puhelinnumeroita, yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten, mikäli yrityksellä on nämä tiedot?

2) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä:

Onko henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) 12 artiklaa tulkittava siten, että sen, että kansallinen lainsäätäjä voi asettaa edellä mainitun velvollisuuden, edellytyksenä on se, että toinen puhelinpalvelujen tarjoaja tai sen tilaajat suostuvat tietojen luovuttamiseen tai eivät ainakaan vastusta sitä?”

IV Menettely unionin tuomioistuimessa

30. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 28.10.2009, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.12.2009. Kirjallisessa käsittelyssä huomautuksiaan esittivät pääasian kantaja, pääasian vastaaja, pääasian väliintulijat, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Italian tasavallan hallitukset sekä Euroopan komissio. Istuntoon, joka pidettiin 2.12.2010, osallistuivat pääasian kantajan, pääasian vastaajan, pääasian väliintulijoiden, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission edustajat.

V Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

31. Komission mielestä ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, etteivät jäsenvaltiot voi yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan nojalla velvoittaa tilaajille puhelinnumeroita jakavia yrityksiä jakamaan tietoja muista tilaajista, joille kyseinen yritys ei ole itse luovuttanut numeroita, yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten, vaikka yrityksellä on nämä tiedot.

32. Komission mukaan ratkaisevaa on se, että yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa säädetty tietojenluovuttamisvelvollisuus koskee ainoastaan numeroita jakavia yrityksiä. Komission mukaan tästä seuraa, että luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvia ”asianmukaisia tietoja” ovat ainoastaan sellaiset tiedot, jotka liittyvät siihen, että kyseinen yritys jakaa puhelinnumeroita. Komissio katsoo, ettei edellä mainittu säännös kata sen sanamuodon ja tavoitteen perusteella puhelinyritysten tätä laajempaa velvollisuutta luovuttaa kaikki hallussaan olevat tiedot, joihin sisältyy myös tietoja muiden puhelinyritysten tilaajista. Asiaa koskevassa lainsäädännössä ei ole komission mielestä myöskään mitään muuta säännöstä, joka voisi muodostaa oikeudellisen perustan tällaiselle laajemmalle velvollisuudelle.

33. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa samansuuntaisesti, että yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan laaja tulkinta on kyseisen direktiivin sanamuodon, systematiikan ja tavoitteen vastaista. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan direktiivissä säädetty luovuttamisvelvollisuus koskee näin ollen ainoastaan asianmukaisia tietoja numeroita jakavien yritysten omista tilaajista. Myöskään jäsenvaltiot eivät voi asettaa puhelinyrityksille tätä laajempaa tietojenluovuttamisvelvollisuutta.

34. Myös pääasian kantaja korostaa ensinnäkin, ettei jäsenvaltioita velvoiteta yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa asettamaan vierastietojen luovuttamista koskevaa velvollisuutta. Pääasian kantajan mukaan tästä ei voida kuitenkaan vielä päätellä, onko jäsenvaltioilla oikeus asettaa tällainen velvollisuus unionin oikeuden perusteella. Se katsoo, että ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään näin ollen selvittämään, rajoitetaanko 25 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioiden toimivaltaa asettaa televiestintäyrityksille lisävelvollisuuksia. Kun otetaan huomioon erityisesti direktiivejä 98/10, 2002/19 ja 2002/22 koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä direktiivien 2002/21

ja 2002/22 sanamuoto, tavoitteet ja rakenne, jälkimmäiseen kysymykseen on vastattava pääasian kantajan mielestä myöntävästi.

35. Pääasian vastaaja päättelee sen sijaan yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan kieliopillisen, historiallisen, systemaattisen ja teleologisen tulkinnan perusteella, että siinä säädetty luovuttamisvelvollisuus koskee tai voi koskea lähtökohtaisesti myös nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevia vierastietoja. Myös Italian hallitus katsoo, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi, kun otetaan huomioon yleispalveludirektiivin sanamuoto ja systematiikka.

36. Saman päätelmän tekevät pääasian väliintulijat, joiden mukaan yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat velvoittaa yritykset luovuttamaan kaikki hallussaan olevat tilaajatiedot yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

37. Komissio katsoo, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäätäjä voi velvoittaa puhelinyritykset luovuttamaan vierastietoja, kunhan asianomaisille tilaajille ilmoitetaan tästä mahdollisuudesta. Tällaisia tietoja ei saa luovuttaa, jos tilaajat ovat nimenomaisesti vastustaneet sitä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan tilaajatietoja voidaan julkaista muussa luettelossa ainoastaan asianomaisten henkilöiden suostumuksella.

38. Pääasian vastaaja päättelee sen sijaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan kieliopillisen, historiallisen, systemaattisen ja teleologisen tulkinnan perusteella, ettei se, että puhelinyritykset luovuttavat vierastietoja, edellytä, että asianomainen loppuasiakas tai tietojen luovuttamiseen velvoitettu puhelinyritys on aiemmin hyväksynyt luovuttamisen tai ei ole vastustanut sitä.

39. Myös pääasian väliintulijat katsovat, ettei puhelinpalvelujen tarjoajilla ja niiden tilaajilla ole oikeutta vastustaa luettelossa julkaistujen tietojensa luovuttamista kolmansille osapuolille numerotiedotus- tai luettelopalvelua varten tai rajoittaa tietojensa julkaisemista tiettyyn luetteloon tai tiettyyn numerotiedotuspalveluun.

40. Saman päätelmän tekee Italian hallitus, jonka mukaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaa on tulkittava siten, ettei se, että jäsenvaltio voi velvoittaa

puhelinyritykset luovuttamaan vierastietoja, edellytä, että tilaaja suostuu tietojen luovuttamiseen tai ei ainakaan vastusta sitä. Italian hallituksen mukaan tämä pätee silloin, kun luettelolla tai numerotiedotuspalvelulla, joka on tarkoitus perustaa, on samat tavoitteet kuin sillä luettelolla tai numerotiedotuspalvelulla, jonka osalta tilaaja on hyväksynyt tietojensa sisällyttämisen palveluntarjoajansa laatimaan luetteloon.

42. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on ensin tutkittava, koskeeko yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu puhelinyritysten velvollisuus luovuttaa tietoja myös niiden hallussa olevia vierastietoja. Koska tähän kysymykseen on nähdäkseni vastattava kieltävästi, on lisäksi tarkasteltava, säädetäänkö yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa tyhjentävästi puhelinyritysten velvollisuudesta luovuttaa tietoja, ja jos ei säädetä, sisältyykö sähköistä viestintää koskevaan sääntelyjärjestelmään muita säännöksiä, jotka voivat estää jäsenvaltioita asettamasta puhelinyrityksille velvollisuutta luovuttaa vierastietoja.

VI Oikeudellinen arviointi

1. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa säädetyn tietojen luovuttamisvelvollisuuden kohde

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

a) Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tulkinta sanamuodon perusteella

41. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohta esteenä kansalliselle säännökselle, jonka nojalla puhelinyritykset ovat velvollisia luovuttamaan omien asiakkaidensa tietojen lisäksi myös hallussaan olevat vierastiedot yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten.

43. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on

varmistettava, että kaikki tilaajille numeroita osoittavat yritykset täyttävät kaikki kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat ”asianmukaisten tietojen” asettamista saataville sopivassa muodossa yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjontaa varten.

44. Lauserakenteen perusteella luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat ”asianmukaiset tiedot” koskevat tilaajia, joille tietojen luovuttamiseen velvoitetut yritykset osoittavat numeroita. ”Tilaaja” on direktiivin 2002/21 2 artiklan k alakohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on tehnyt sopimuksen yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajan kanssa näiden palvelujen toimittamisesta. Tämän perusteella luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat ”asianmukaiset tiedot” koskevat luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka ovat tehneet sopimuksen tietojen luovuttamiseen velvoitetun puhelinyrityksen kanssa.

45. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan sananmuotoon ja lauserakenteeseen perustuva tulkinta osoittaa näin ollen, että puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuus koskee sellaisten omien loppuasiakkaiden tietoja, joille ne ovat osoittaneet numeroita.

b) Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tulkinta systematiikan perusteella

46. Yleispalveludirektiivin systematiikkaan perustuva tulkinta tukee kyseisen direktiivin 25 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaista tulkintaa.

47. Sähköistä viestintää koskevassa sääntelyjärjestelmässä yleispalveludirektiivi koskee ensisijaisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajien ja loppuasiakkaiden välistä suhdetta. Tällä tasolla kyseisellä direktiivillä on kolme päätavoitetta, joita käsitellään eri luvuissa.

48. Yleispalveludirektiivin tavoitteena on *ensinnäkin* varmistaa, että tietyt laatuvaatimukset täyttävät kattavat vähimmäisviestintäpalvelut ovat loppukäyttäjien saatavilla kohtuuhintaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tästä vähimmäiskokonaisuudesta,[13] josta käytetään nimitystä ”yleispalvelu”, säädetään yleispalveludirektiivin II luvussa (3–15 artiklassa), ja se käsittää 5 artiklassa säädetyn vähintään yhden kattavan luettelon ja vähintään yhden kattavan numerotiedotuspalvelun tarjoamisen. Yleispalveludirektiivin tavoitteena on *toiseksi* varmistaa tietyin edellytyksin, että

13 – Ks. tältä osin direktiivin 2002/21 2 artiklan j alakohdassa esitetty käsitteen ”yleispalvelu” määritelmä.

vähittäismarkkinoilla, joilla ei huomattavan markkinavoiman omaavan palveluntarjoajan olemassaolon vuoksi ole tehokasta kilpailua, on tietty määrä kilpailua. Tätä varten yleispalveludirektiivin III luvussa (16–19 artiklassa) säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten toteuttamasta sääntelystä. Yleispalveludirektiiviin sisältyy *kolmanneksi* kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä. Direktiivin IV luvussa (20–31 artiklassa) on useita säännöksiä, jotka koskevat loppukäyttäjien etujen ja oikeuksien suojaamista.

49. Systemaattisesti tarkasteltuna 25 artikla sisältyy yleispalveludirektiivin IV lukuun eli lukuun, jossa loppukäyttäjien edut ovat keskeisessä asemassa. Näin ollen 25 artiklan 1 kohdan lähtökohtana on sellaisen yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tilaajan oikeusasema, jolla on oltava oikeus saada tietonsa kattavaan luetteloon. Myös 25 artiklan 3 ja 4 kohdassa lähtökohtana on sellaisten loppukäyttäjien asema, joille on tarjottava numerotiedotuspalvelujen käyttömahdollisuus (3 kohta) ja joiden on voitava käyttää toisten jäsenvaltioiden numerotiedotuspalveluja (4 kohta).

50. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohta ei koske suoraan tilaajia, vaan siinä säädetään lähtökohtaisesti ainoastaan puhelinyritysten velvollisuudesta luovuttaa tietoja, mutta sen systemaattisesta asemasta ilmenee, että myös kyseinen kohta koskee ensisijaisesti tilaajan oikeusasemaa suhteessa puhelinyritykseen, jonka kanssa hän on tehnyt sopimuksen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna jäsenvaltioiden on yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan nojalla varmistettava, että puhelinyritykset luovuttavat pyynnöstä tilaajiensa asianmukaiset tiedot yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjontaa varten.

51. Tärkeä osoitus tämän systemaattisen analyysin oikeellisuudesta on se, että yleispalveludirektiivin 25 artiklan 1 kohta on muutettu direktiivillä 2009/136. Muutetussa 25 artiklan 1 kohdassa säädetään paitsi yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tilaajan oikeudesta saada tietonsa luetteloon nykyisin myös siitä, että kyseisillä tilaajilla on oikeus saada tietonsa numerotiedotuspalvelujen ja/tai luettelojen tarjoajien käyttöön 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Näin yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu puhelinyritysten velvollisuus luovuttaa omia tilaajiaan koskevat tietonsa numerotiedotuspalvelujen ja/tai luettelojen

tarjoajille muotoillaan uudelleen kyseisten tilaajien oikeudeksi ja näin ollen vahvistetaan nimenomaisesti.

c) Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tulkinta tavoitteen perusteella

52. Yleispalveludirektiivin perustelukappaleissa ei juurikaan selvitetä 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tietojenluovuttamisvelvollisuuden tavoitteita. Johdanto-osan 35 perustelukappaleessa todetaan ainoastaan, että kaikkien tilaajilleen puhelinnumeroita jakavien palveluntarjoajien on asetettava numeroita koskevat tiedot saataville oikeudenmukaisesti, kustannuslähtöisesti ja ketään syrjimättä.

53. Yleispalveludirektiivin kokonaistarkastelun perusteella käy ilmi, että direktiivin antajalla on ollut kyseisen direktiivin 25 artiklan 2 kohdassa säädettyä tietojenluovuttamisvelvollisuutta asettaessaan kaksi päätavoitetta.

54. Tietojenluovuttamisvelvollisuudella on ensinnäkin tarkoitus varmistaa, että yleisesti saatavilla olevien luettelojen markkinoilla yleispalveludirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti yleispalveluna tarjottavat vähimmäispalvelut voidaan myös toteuttaa käytännössä. Velvoittamalla puhelinyritykset luovuttamaan pyynnöstä loppuasiakkaidensa asianmukaiset tiedot varmistetaan, että voidaan laatia vähintään yksi kattava luettelo. [14]

55. Toiseksi tietojenluovuttamisvelvollisuudella taataan nykyään yleispalveludirektiivin 25 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti säädetty tilaajien oikeus siihen, että heidän tietonsa luovutetaan yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja/tai luetteloiden tarjoajille niihin tarvittavien tietokantojen laadintaa varten.

56. Edellä mainitut päätavoitteet edellyttävät, että puhelinyritykset luovuttavat omien tilaajiensa asianmukaiset tiedot yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti pyynnöstä yleisesti saatavilla olevien luetteloiden tarjoamista varten. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ei kuitenkaan ole tarpeen, että puhelinyritykset velvoitetaan luovuttamaan

14 – Tämä tavoite ilmeni erityisen selkeästi direktiivin 98/10 6 artiklan 3 kohtaan sisältyneestä aiemmasta säännöksestä. Siinä korostettiin, että kyseisessä kohdassa puhelinyrityksille asetetulla tietojen toimittamista koskevalla velvollisuudella oli muun muassa tarkoitus varmistaa, että voidaan laatia kattavia tilaajaluetteloita. Ks. tältä osin asia C-109/03, KPN Telecom, tuomio 25.11.2004 (Kok., s. I-11273, 20 kohta).

pyynnöstä myös hallussaan olevia vierastietoja puhelinluettelojen tarjoamista varten.

57. Pääasian vastaaja katsoo, että direktiivin antaja on halunnut yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan avulla myös toteuttaa toimivan kilpailun luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen tarjoajien markkinoilla. Pääasian vastaajan mukaan tämä tavoite edellyttää, että puhelinyrityksille yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa asetettua tietojenluovuttamisvelvollisuutta tulkitaan siten, että se koskee myös kyseisten yritysten hallussa olevia vierastietoja. Pääasian vastaaja katsoo, että tällä alalla voidaan nimittäin saavuttaa kestävät kilpailurakenteet vain, jos tällaisten palvelujen tarjoajien tiedonsaanti on yksinkertaista, tehokasta ja kattavaa. Eri puhelinyritysten tilaajatietojen yksittäinen hankinta ei täytä näitä edellytyksiä.

58. Edellä esitetty pääasian vastaajan väite ei ole vakuuttava.

59. Koko sähköistä viestintää koskevalla sääntelyjärjestelmällä pyritään selvästikin myös varmistamaan, että loppukäyttäjät voivat hyötyä kaikilta osin numerotiedotuspalvelujen markkinoilla olevasta kilpailusta, mutta tämä yleinen tavoite ei oikeuta tulkitsemaan yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohtaa pääasian vastaajan ehdottamalla tavalla. Tässä yhteydessä ratkaisevaa on nimittäin se, ettei yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohta lukeudu niihin säännöksiin, joilla pyritään koko sähköistä viestintää koskevan sääntelyjärjestelmän yhteydessä konkreettisesti edistämään kestäviä kilpailurakenteita numerotiedotuspalvelujen markkinoilla ja varmistamaan niiden toteutuminen.

60. Pitää paikkansa, että myös yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa säädetty – ainoastaan omien tilaajien – tietojenluovuttamisvelvollisuus voi vaikuttaa myönteisesti kilpailuun numerotiedotuspalvelujen markkinoilla, koska sen kautta kaikille numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoajille annetaan mahdollisuus koota kattavia tietokantoja. Tätä kilpailua edistävää tehtävää on kuitenkin pidettävä – lähtökohtaisesti myönteisenä – sivuvaikutuksena, joka on yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan teleologisen tulkinnan yhteydessä kahta edellä mainittua päätavoitetta merkityksettömämpi.

61. Edellä esitetyn perusteella myös yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan teleologinen tulkinta vahvistaa, että ainoastaan puhelinyritysten omia tilaajia koskevia tietoja on pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvina tietoina.

d) Päätelmä

62. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan sanamuodon, systematiikan ja tavoitteen mukaisen tulkinnan perusteella katson, että kyseisessä kohdassa tarkoitettu puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuus koskee ainoastaan sellaisten tilaajien asianmukaisia tietoja, joille kyseiset puhelinyritykset ovat jakaneet puhelinnumeron.

2. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa ei yhdenmukaisteta tietojen luovuttamista koskevaa velvollisuutta täydellisesti

63. Edellä esittämistäni toteamuksista ilmenee, ettei puhelinyrityksiä lähtökohtaisesti voida yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan nojalla velvoittaa luovuttamaan hallussaan olevia vierastietoja. Jotta voidaan vastata kysymykseen, estääkö tämä säännös jäsenvaltioita säätämästä lakisääteistä velvollisuutta luovuttaa vierastietoja, on selvitettävä, miten laajaan yhdenmukaistamiseen direktiivin antaja on pyrkinyt yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa. Jos kyseisen säännöksen tavoitteena on puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuuden täydellinen yhdenmukaistaminen, direktiivissä säädettyä velvollisuutta laajempaa lakisääteistä vierastietojen luovuttamisvelvollisuutta ei voitaisi ottaa käyttöön tai pitää voimassa.

64. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa ei nähdäkseni pyritä yhdenmukaistamaan puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuutta täydellisesti. [15]

15 – Direktiivin 98/10 6 artiklan 3 kohtaan sisältyneestä aiemmasta säännöksestä on jo todettu edellä alaviitteessä 14 mainitussa asiassa KPN Telecom annetussa tuomiossa (35 kohta), ettei direktiivin antaja ole pyrkinyt yhdenmukaistamaan täydellisesti sitä, mitä tietoja siinä tarkoitetun luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluu, joten jäsenvaltioilla säilyy toimivalta määrittää, onko kansallisessa asiayhteydessä velvoitettava luovuttamaan tiettyjä lisätietoja. Unionin tuomioistuin totesi asiassa C-522/08, Telekomunikacja Polska, 11.3.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-2079, 29 kohta) lisäksi yleisesti, ettei puitedirektiivissä eikä yleispalveludirektiivissä säädetä niiden seikkojen täydellisestä yhdenmukaistamisesta, jotka koskevat kuluttajansuojaa.

65. Kuten edellä jo todettiin, yksi yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa säädetyn tietojenluovuttamisvelvollisuuden päätavoitteista on varmistaa, että yleisesti saatavilla olevien luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen markkinoilla yleispalveludirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti yleispalveluna tarjottavat vähimmäispalvelut voidaan myös toteuttaa käytännössä.

66. Yleispalveludirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että loppukäyttäjien saatavilla on *vähintään* yksi kattava luettelo ja *vähintään* yksi kattava numerotiedotuspalvelu. Kyseisen säännöksen sanamuodosta käy suoraan ilmi, että kyseessä on vähimmäisvaatimus, jota jäsenvaltioiden on noudatettava. Jäsenvaltiot voivat siis lähtökohtaisesti asettaa laajempia vaatimuksia taatakseen useampien kattavien luetteloiden tai numerotiedotuspalvelujen tarjoamisen asianomaisilla vähittäismarkkinoilla.

67. Kun otetaan huomioon erityisesti yleispalveludirektiivin 5 artiklan 1 kohdan ja 25 artiklan 2 kohdan välinen systemaattinen yhteys, 5 artiklan 1 kohdan luokittelu yhdenmukaistamista koskevaksi vähimmäissäännökseksi vaikuttaa väistämättä siihen, yhdenmukaistetaanko 25 artiklan 2 kohdassa puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuus täydellisesti.

68. Koska jäsenvaltiot voivat yleispalveludirektiivin 5 artiklan 1 kohdan nojalla luoda puitteet sille, että eri palveluntarjoajat asettavat loppukäyttäjien saataville useampia kattavia luetteloita tai numerotiedotuspalveluja, yleispalveludirektiivin systemaattisesta ja teleologisesta tulkinnasta seuraa, että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti säätää tätä tarkoitusta varten myös 25 artiklan 2 kohtaan sisältyviä säännöksiä tiukemmista vaatimuksista.

69. Asettaessaan puhelinyrityksille pääasiassa kyseessä olevan vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden Saksan liittotasavalta on käyttänyt nimenomaan tätä liikkumavaraa. Säätämällä tästä velvollisuudesta se on nimittäin pyrkinyt Saksan luetteloiden vähittäismarkkinoiden erityispiirteet huomioon ottaen luomaan markkinatilanteen, jossa on tarkoitus edistää ratkaisevasti sitä, että markkinoilla on useita yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien luetteloiden tarjoajia. [16]

70. Edellä esitetyn perusteella katson, että yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa ei yhdenmukaisteta puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuutta täydellisesti.

16 – Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta ja sitä seuraava kohta.

3. Jäsenvaltioiden velvollisuus kunnioittaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksia

71. Yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun puhelinyritysten tietojenluovuttamisvelvollisuuden luokittelu yhdenmukaistamista koskevaksi vähimmäissäännökseksi tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti säätää tiukemmista toimenpiteistä. Tätä liikkumavaraa käyttäessään jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava muita yleispalveludirektiivin sekä muiden sähköistä viestintää koskevien direktiivien säännöksiä ja vaatimuksia.

72. Tässä yhteydessä on noudatettava muun muassa yleispalveludirektiivin 3 artiklan 2 kohdan säännöksiä. Niiden nojalla jäsenvaltioiden on yleispalvelun varmistamista koskevia säännöksiä antaessaan noudatettava puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita. Kyseisen kohdan nojalla jäsenvaltioiden on myös pyrittävä pitämään markkinoiden vääristyminen niin vähäisenä kuin mahdollista ja samalla turvattava yleinen etu. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan esitetty väitteitä, joista voitaisiin päätellä, ettei näitä vaatimuksia ole noudatettu asetettaessa TKG:n 47 §:ssä vierastietojen luovuttamisvelvollisuutta.

73. Tarkasteltaessa TKG:n 47 §:ssä säädetyn kaltaista kansallista vierastietojen luovuttamisvelvollisuutta pääasian tosiseikkojen yhteydessä on tosin pohdittava, onko kansallinen lainsäätäjä kyseisestä toimenpiteestä säätäessään puuttunut direktiivin vastaisesti toimivaltuuksiin, jotka kansallisille sääntelyviranomaisille on sähköistä viestintää koskevan sääntelyjärjestelmän yhteydessä myönnettävä yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien luetteloiden vähittäismarkkinoilla. [17]

74. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, esitän ensin kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet kyseisillä vähittäismarkkinoilla ja tarkastelen, miten TKG:n 47 §:ssä säädetyn kaltaisen lakisääteisen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden asettaminen vaikuttaa näihin toimivaltuuksiin. Tämän jälkeen tarkastelen sitä, millä edellytyksin jäsenvaltiot voivat puuttua kansallisten

17 – Pääasian kantaja totesi suullisessa käsittelyssä, että TKG:n 47 §:ssä säädetyn kaltaisen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden asettamisella puututaan luvattomasti elinkeinovapauteen ja omistusoikeuteen, jotka ovat nykyään perusoikeuskirjassa nimenomaisesti vahvistettuja perusoikeuksia. Tällaista luvatonta puuttumista ei kuitenkaan voida todeta oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvien tietojen perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tältä osin ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessään (23 kohta ja sitä seuraava kohta) nimenomaisesti, ettei pääasian kantajan velvollisuudella luovuttaa kaikki hallussaan olevat tiedot, myös muiden palveluntarjoajien tilaajia koskevat vierastiedot, rajoita suhteettomasti sen perustuslaillisia vapauksia, joista säädetään Saksan perustuslain (Grundgesetz) 14 §:n 1 momentissa, 12 §:n 1 momentissa ja 2 §:n 1 momentissa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tällä velvollisuudella ei myöskään loukata Saksan perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

sääntelyviranomaisten toimivaltaan ja onko Saksan liittotasavalta asettaessaan TKG:n 47 §:ssä säädetyn vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden rikkonut tässä yhteydessä noudatettavia unionin oikeuden säännöksiä.

a) Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuudet yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien luetteloiden markkinoilla

75. Tarkastellessaan kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia sähköistä viestintää koskevan sääntelyjärjestelmän yhteydessä unionin tuomioistuin korosti asiassa komissio vastaan Saksa 3.12.2009 antamassaan tuomiossa, [18] että puitedirektiivissä perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen sekä näin ollen niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle sekä näin ollen säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä.

76. Tässä yhteydessä yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista on pidettävä puitedirektiivissä tarkoitettuna ”liitännäispalveluna”, [19] jonka sääntelystä vastaavat kansalliset sääntelyviranomaiset käyttäessään puitedirektiivissä ja yleispalveludirektiivissä säädettyjä toimivaltuuksiaan.

77. Numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden vähittäismarkkinoiden sääntelyä koskevat sääntelyviranomaisten toimivaltuudet määritetään lähinnä yleispalveludirektiivin 17 artiklassa. [20]

78. Yleispalveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdan nojalla kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava asianmukaiset sääntelyyn perustuvat velvollisuudet yrityksille, joiden

18 – Asia C-424/07, komissio v. Saksa, tuomio 3.12.2009 (Kok., s. I-11431, 53 kohta).

19 – Puitedirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annetun direktiivin 2002/20/EY muuttamisesta 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL L 337, s. 37), 2 artiklan ea alakohdan mukaan ”liitännäispalvelulla” tarkoitetaan palveluja, jotka liittyvät sähköiseen viestintäverkkoon ja/tai sähköiseen viestintäpalveluun ja jotka mahdollistavat palvelujen tarjoamisen ja/tai tukevat palvelujen tarjoamista kyseisen verkon ja/tai palvelun kautta tai joilla on mahdollisuus toimia näin. Kyseisen säännöksen mukaan niihin sisältyy muun muassa tunnistamis-, paikantamis- ja tilatietopalveluja. Tämä oikeudellinen määritelmä otettiin käyttöön direktiivillä 2009/140, jolla on sen johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan muun muassa tarkoitus selkeyttää eräitä määritelmiä moniselitteisyyksien poistamiseksi.

20 – Direktiivin 2002/22 alkuperäisen version 18 artiklassa määritettiin kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoimaa koskevat kansallisten sääntelyviranomaisten sääntelytehtävät. Direktiivin 19 artiklassa säädettiin operaattorin vapaan valinnan ja ennaltavalinnan toteuttamisesta loppukäyttäjien hyväksi. Molemmat edellä mainitut säännökset kumottiin direktiivillä 2009/136. Ks. tämän muutoksen perusteluista direktiivin 2009/136 johdanto-osan 19 ja 20 perustelukappale.

on todettu olevan puitedirektiivin 15 artiklan mukaisesti määritellyillä tietyillä vähittäismarkkinoilla puitedirektiivin 14 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, joilla on huomattava markkinavoima, jos ne toteavat puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti toteutetun markkina-analyysin tuloksena, että kyseisillä vähittäismarkkinoilla ei ole todellista kilpailua, ja jos ne päätyvät siihen, että direktiivissä 2002/19 säädettyjen velvollisuuksien avulla ei saavuteta direktiivin 2002/21 8 artiklassa määriteltyjä tavoitteita.

79. Yleispalveludirektiivin 17 artiklan 2 kohdassa säädetään tältä osin muun muassa, että artiklan 1 kohdassa säädetyn mukaisesti asetettavien velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden.

80. Edellä esitetyistä toteamuksista ilmenee, että kansallisten sääntelyviranomaisten, jotka ovat – asiaa koskevia direktiivin säännöksiä noudattaen – todenneet, ettei luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen vähittäismarkkinoilla ole todellista kilpailua, on asetettava tai voitava asettaa asianmukaiset sääntelyyn perustuvat velvollisuudet yrityksille, joilla on huomattava markkinavoima kyseisillä markkinoilla.

b) TKG:n 47 §:ssä säädetty vierastietojen luovuttamisvelvollisuus kansallisena toimenpiteenä, joka vaikuttaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan

81. Nähdäkseni ei voida vakuuttavasti kiistää, että TKG:n 47 §:ssä säädetyn kaltaisen lakisääteisen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden asettaminen vaikuttaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan.

82. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa TKG:n 47 §:n syntyhistoriaa ja systemaattista asemaa analysoidessaan, että lainsäätäjällä oli vierastietojen luovuttamisvelvollisuutta luodessaan selvästikin mielessään pääasian kantajan toimintamalli vertikaalisesti integroituneena yrityksenä, joka tuottaa itse tietoja jakamalla puhelinnumeroita omille asiakkailleen sekä lisäksi julkaisee luetteloita ja ylläpitää numerotiedotuspalveluja. [21]

83. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä TKG:n 47 §:n tavoitteen perusteella on lisäksi katsottava, ettei siinä säädetyn tietojenluovuttamisvelvollisuuden tarkoituksena ole ainoastaan täyttää yleispalvelun varmistamista koskevat

21 – Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen 16 kohta.

vähimmäisvaatimukset. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lainsäätäjän motiivit on ymmärrettävä siten, että TKG:n 47 §:ssä säädetyllä luovuttamisvelvollisuudella on tarkoitus mahdollistaa numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden kaikki verkot ja palvelut kattava tarjonta. Tällä on tarkoitus saavuttaa paitsi yleispalvelua koskevien säännösten tavoitteet myös TKG:n 2 §:n 2 momentin sääntelyn tavoitteet. [22] Näitä tavoitteita ovat oikeudenmukaisen kilpailun varmistaminen sekä kestävien kilpailuun perustuvien televiestintämarkkinoiden edistäminen televiestintäpalvelujen ja -verkkojen alalla sekä niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen alalla sekä maaseutu- että kaupunkialueilla. [23]

84. TKG:n 47 §:n teleologisen tulkinnan yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo edellä esitetyn perusteella, että TKG:n 47 §:ssä säädetty tietojenluovuttamisvelvollisuus on väline, jolla edistetään aktiivisesti kilpailua ja jolla on näin ollen pelkkää väärinkäytösten valvontaa laajempi tavoite. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lainsäätäjän tavoitteena ei siten ole ollut poistaa kilpailun esteet ainoastaan välttämättömissä määrin vaan niin pitkälti kuin mahdollista. [24]

85. Edellä esitettyjen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten perusteella on ilman muuta selvää, että TKG:n 47 §:ssä säädettyä vierastietojen luovuttamisvelvollisuutta on pidettävä luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen vähittäismarkkinoihin kohdistuvana rakenteellisena toimenpiteenä, jolla on tarkoitus luoda kestäviä kilpailurakenteita kyseisillä markkinoilla. Jos tämä tavoite saavutetaan, yleispalveludirektiivin 17 artiklassa säädetyt kansallisten sääntelyviranomaisten myöhempää toimintamahdollisuutta näillä markkinoilla koskevat edellytykset eivät voi enää täyttyä. Tällainen edellytys on nimittäin muun muassa todellisen kilpailun puuttuminen kyseisillä vähittäismarkkinoilla. [25] Asettaessaan lakisääteisen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden Saksan lainsäätäjä on näin ollen aktiivisesti vaikuttanut kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan.

c) Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan vaikuttavien kansallisten toimenpiteiden direktiivien mukaisuuden arviointi

86. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että TKG:n 47 §:ssä säädetyn kaltaisen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden

22 – Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen 15 kohta.

23 – TKG:n 2 §:n 2 momentin 2 kohta, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa nimenomaisesti ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen 19 kohdassa.

24 – Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen 22 kohta.

25 – Ks. tältä osin yleispalveludirektiivin 17 artiklan 5 kohta.

asettaminen vaikuttaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan.

87. Vaikka myös kansallinen lainsäätäjä voi lähtökohtaisesti toimia kansallisena sääntelyviranomaisena, [26] oikeudenkäyntiasiakirjoihin ei sisälly mitään viitteitä siitä, että Saksan lainsäätäjä olisi toiminut kansallisena sääntelyviranomaisena antaessaan TKG:n 47 §:n.

88. Jäljempänä on näin ollen selvitettävä, voiko kansallinen lainsäätäjä sähköistä viestintää koskevan yhteisen sääntelyjärjestelmän yhteydessä puuttua kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan norminantovaltaansa käyttäen, ja jos voi, millä edellytyksin.

89. Tätä alaa koskevista unionin tuomioistuimen aiemmista tuomioista on nähdäkseni pääteltävä, etteivät jäsenvaltiot voi *suoraan* käyttää tai rajoittaa toimivaltuuksia, jotka sääntelyviranomaisille on sähköistä viestintää koskevaan yhteiseen sääntelyjärjestelmään sisältyvien direktiivien nojalla myönnettävä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivät jäsenvaltiot voisi enää käyttää niillä jäljellä olevaa toimivaltaa, jos sitä käyttäen toteutetut kansalliset toimenpiteet voivat vaikuttaa *välillisesti* kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin. [27]

90. Asiassa komissio vastaan Saksa 3.12.2009 annettu tuomio [28] on esimerkki siitä, etteivät jäsenvaltiot voi sähköistä viestintää koskevaan yhteiseen sääntelykehykseen sisältyvien direktiivien mukaan suoraan rajoittaa kansallisille sääntelyviranomaisille myönnettäviä toimivaltuuksia. Kyseisessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä unionin tuomioistuimen oli lausuttava sellaisen kansallisen säännöksen yhteensoveltuvuudesta unionin oikeuden kanssa, jolla tietyt markkinat lähtökohtaisesti vapautettiin kansallisten sääntelyviranomaisten harjoittamasta sääntelystä ja jossa rajoitettiin kansallisten sääntelyviranomaisten harkintavaltaa niiden käyttäessä niille jäljelle jääneitä sääntelymahdollisuuksia kyseisillä markkinoilla. Koska tämä säännös johti siihen, että toimivaltuuksia, jotka kansallisille sääntelyviranomaisille on direktiivien 2002/19, 2002/21 ja 2002/22 nojalla myönnettävä, rajoitettiin direktiivien vastaisesti,

26 – Asia C-389/08, Base ym., tuomio 6.10.2010 (Kok., s. I-9073, 30 kohta).

27 – Ks. tältä osin myös julkisasiamies Cruz Villalónin edellä alaviitteessä 26 mainitussa asiassa C-389/08 22.6.2010 esittämä ratkaisuehdotus (46 kohta), jossa todetaan samansuuntaisesti, että kansallinen lainsäätäjä voi tehdä päätöksiä, jotka vaikuttavat välittömästi kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviin, mutta vain, jos se ei tällaisia päätöksiä tehdessään ryhdy itse kansalliseksi sääntelyviranomaiseksi ja jos niillä ei rajoiteta eikä poisteta tehtäviä, joita direktiiveissä on nimenomaisesti annettu kansallisille sääntelyviranomaisille.

28 – Mainittu edellä alaviitteessä 18.

unionin tuomioistuin totesi, että edellä mainittuihin direktiiveihin sisältyviä asiaa koskevia säännöksiä oli rikottu.

91. Myös asiassa komissio vastaan Belgia 6.10.2010 annettu tuomio [29] on ymmärrettävä siten, etteivät jäsenvaltiot voi suoraan puuttua kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluviin toimivaltuuksiin. Kyseisessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä unionin tuomioistuimen oli ratkaistava, onko sellainen säännös direktiivin mukainen, jossa muun muassa todetaan, että jokaista yritykselle tietyn yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvaa tappiollista tilannetta on pidettävä yleispalveludirektiivin 12 artiklassa tarkoitettuna ”kohtuuttomana rasitteena” ja että tällainen tilanne antaa asianomaiselle yleispalvelun tarjoamiseen velvoitetulle näin ollen oikeuden korvaukseen. Tämä säännös oli ongelmallinen ennen kaikkea siksi, että yleispalveludirektiivin 12 ja 13 artiklassa kansallisille sääntelyviranomaisille annetaan laajat toimivaltuudet yleispalvelun tarjoamiseen velvoitetuille aiheutuvien ”kohtuuttomien rasitteiden” laskennassa ja rahoituksessa.

92. Edellä mainitussa asiassa kyseessä olleiden kansallisten säännösten yksityiskohtaisen analysoinnin perusteella unionin tuomioistuin on ensinnäkin korostanut, ettei direktiivin antaja ole halunnut yleispalveludirektiivin 12 artiklassa vahvistaa olosuhteita, joissa kansallisten sääntelyviranomaisten on katsottava, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen. Kansallisen lainsäätäjän asiana on näin ollen vahvistaa edellytykset, joiden perusteella kansallisten sääntelyviranomaisten on määritettävä, onko tietty rasite yleispalveludirektiivin 12 artiklassa tarkoitettu kohtuuton rasite. [30] Näiden edellytysten on kuitenkin yhtäältä oltava yleispalveludirektiivin pakottavien säännösten mukaisia. [31] Toisaalta kansallinen lainsäätäjä ei voi mennä niin pitkälle, että se kansallisten sääntelyviranomaisten sijaan määrittää korvaukseen oikeuttavan kohtuuttoman rasitteen yleisluonteisesti noudattamatta yleispalveludirektiivissä säädettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä. [32] Koska Belgian lainsäätäjä ei ollut noudattanut kyseisiä sääntöjä, unionin tuomioistuin lopulta totesi sen menetelleen yleispalveludirektiivin vastaisesti.

93. Vaikka unionin tuomioistuin piti edellä mainitussa tuomiossa lähtökohtaisesti yleispalveludirektiivin mukaisena, että kansallinen lainsäätäjä vahvistaa edellytykset, joiden mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on määritettävä yleispalveludirektiivin 12 artiklassa tarkoitettu ”kohtuuton rasite”, sen

29 – Asia C-222/08, komissio v. Belgia, tuomio 6.10.2010 (Kok., s. I-9017).

30 – Ibid., tuomion 44 kohta ja sitä seuraava kohta sekä 55 kohta ja sitä seuraava kohta.

31 – Ibid., tuomion 84 kohta.

32 – Ibid., tuomion 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

perusoletuksena oli, että jäsenvaltiot käyttävät näin niillä yleispalveludirektiivin yhteydessä olevaa toimivaltaa. Tämän perusteella asiassa komissio vastaan Belgia annetussa tuomiossa vahvistetaan, että kansallinen lainsäätäjä voi käyttää jäljelle jääneitä toimivaltuuksiaan täsmentääkseen yleispalveludirektiivin 12 artiklassa tarkoitetun kohtuuttoman rasitteen käsitettä, kunhan se noudattaa kyseisessä direktiivissä säädettyjä rajoituksia, mutta se ei voi käyttää suoraan kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksia. Koska Belgian lainsäätäjä ei ollut noudattanut näitä edellytyksiä, unionin tuomioistuin totesi sen menetelleen direktiivin vastaisesti.

94. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lisäksi huolehdittava siitä, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on organisatoriset ja toiminnalliset edellytykset hoitaa niille puitedirektiivin ja yleispalveludirektiivin nojalla kuuluvat tehtävät. [33]

95. Se, ettei kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin voida puuttua suoraan, ei kuitenkaan tarkoita, etteivät jäsenvaltiot voi toteuttaa lainkaan toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan sääntelyviranomaisten työskentelyyn ja niiden toimivaltuuksien käyttöön markkinoilla, joita sääntelyviranomaiset valvovat. On sen sijaan katsottava, että ainoastaan *välillisesti* kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin vaikuttavat kansalliset toimenpiteet ovat sallittuja. Sähköistä viestintää koskevan yhteisen sääntelyjärjestelmän kokonaisrakenteessa sekä unionin ja kansallisen oikeuden vuorovaikutussuhteessa jäsenvaltioilla ja kansallisilla sääntelyviranomaisilla on nimittäin samankaltaiset toimivaltuudet useilla aloilla, [34] minkä vuoksi ei ole ainoastaan sallittua vaan suorastaan väistämätöntä, että jäsenvaltiot puuttuvat välillisesti kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin sähköistä viestintää koskevassa yhteisessä sääntelyjärjestelmässä.

96. Tämän analyysin vahvistaa asiassa Telekomunikacja Polska annettu tuomio. [35] Kyseisessä ennakkoratkaisuasiassa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuimen oli ratkaistava, ovatko sähköistä viestintää koskevaan yhteiseen sääntelyjärjestelmään sisältyvät direktiivit esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään asettamasta yleisesti saatavilla olevien televiestintäpalvelujen,

33 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Base ym., tuomion 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

34 – Tämä jäsenvaltioiden ja kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien rinnakkaisuus tulee esiin useissa yleispalveludirektiivin kohdissa, esimerkiksi 25 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136.

35 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Telekomunikacja Polska.

myös yleiseen televiestintäverkkoon liittymistä koskevan, toimitussopimuksen tekemisen ehdoksi sitä, että tilaaja tekee muita palveluja koskevan sopimuksen. Epäselvää oli erityisesti se, puututtiinko kyseisessä kansallisessa säännöstössä luvattomasti kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin. Siinä nimittäin kiellettiin televiestintäyritysten tietty menettely, vaikka myös kansalliset sääntelyviranomaiset olisivat voineet toteuttaa tämän menettelyn vastaisia sääntelytoimia, jos kaikki puitedirektiivin 15 artiklassa ja sitä seuraavassa artiklassa sekä yleispalveludirektiivin 17 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyivät.

97. Unionin tuomioistuin katsoi, ettei kyseessä olleella kansallisella toimenpiteellä puututtu kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluviin toimivaltuuksiin direktiivien vastaisesti. Lisäksi se totesi yhtäältä, ettei toimenpide vaikuttanut suoraan asianomaisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin.[36] Toisaalta se korosti, että kyseisellä kansallisella toimenpiteellä pyritään tehostettuun kuluttajansuojaan kuluttajien ja televiestintäpalvelujen tarjoajien välisissä suhteissa ja ettei puitedirektiivissä eikä yleispalveludirektiivissä säädetä niiden seikkojen täydellisestä yhdenmukaistamisesta, jotka koskevat kuluttajansuojaa.[37]

98. Myös direktiivin 2009/136, jolla muutettiin muun muassa yleispalveludirektiivin 25 artiklaa, perustelukappaleet osoittavat, että kansalliset toimenpiteet, joilla puututaan kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluviin toimivaltuuksiin välillisesti, ovat unionin oikeuden mukaisia. Numerotiedotuspalvelujen tarjoamisesta 38 perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että loppukäyttäjien (sekä kiinteitä verkkoja että matkaviestinverkkoja koskevien) tietojen toimittaminen kustannuslähtöisesti palveluntarjoajille siten, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus perustaa keskitetty mekanismi, jonka avulla voidaan antaa kattavia yhdistettyjä tietoja numerotiedotuspalvelujen tarjoajille, sekä verkon käyttöoikeuden tarjoaminen kohtuullisten ja avointen ehtojen mukaisesti olisi saatava alkuun, jotta loppukäyttäjät voisivat kaikilta

36 – Ibid., tuomion 28 kohta.

37 – Ibid., tuomion 29 kohta. Unionin tuomioistuin viittasi myös yleispalveludirektiivin 20 artiklan 1 kohtaan, jonka nojalla 2, 3 ja 4 kohtaa sovelletaan rajoittamatta kuluttajansuojaa koskevien yhteisön sääntöjen, erityisesti kuluttajansuojasta etäsopimuksissa 20.5.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/EY (EYVL L 144, s. 19) ja kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5.4.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY, ja yhteisön lainsäädännön mukaisten kansallisten sääntöjen soveltamista. Kun yleispalveludirektiiviä muutettiin direktiivillä 2009/136, tämä säännös poistettiin 20 artiklasta. Tässä yhteydessä yleispalveludirektiivin 1 artiklaan lisättiin uusi 4 kohta, jonka nojalla tämän direktiivin loppukäyttäjien oikeuksia koskevia säännöksiä sovelletaan rajoittamatta kuluttajansuojaa koskevien yhteisön sääntöjen, erityisesti direktiivien 93/13 ja 97/7, ja yhteisön lainsäädännön mukaisten kansallisten sääntöjen soveltamista.

osin hyötyä kilpailusta, jonka perimmäisenä tarkoituksena on vähittäiskaupan sääntelyn poistaminen näiltä palveluilta ja numerotiedustelupalvelujen tarjoaminen kohtuullisin ja avoimin ehdoin.

99. Edellä esitetystä 38 perustelukappaleesta ilmenee selkeästi direktiivin antajan näkemys siitä, että jäsenvaltiot voivat yleispalveludirektiivin soveltamisalalla toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, joilla yksinkertaistetaan asiakastietojen tarjoamista numerotiedotuspalvelujen tarjoajille, jotta vähittäiskaupan sääntely voidaan näin poistaa *välillisesti* näiden palvelujen osalta.

100. Edellä esitetyn perusteella katson, että sähköistä viestintää koskevaan yhteiseen sääntelyjärjestelmään sisältyvissä direktiiveissä kielletään se, että jäsenvaltiot puuttuvat suoraan kansallisille sääntelyviranomaisille myönnettäviin toimivaltuuksiin. Jäsenvaltiot voivat sen sijaan puuttua kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan välillisesti.

101. Se, onko pääasiassa kyseessä oleva, TKG:n 47 §:ssä säädetty vierastietojen luovuttamisvelvollisuus sopusoinnussa yleispalveludirektiivin kanssa, riippuu näin ollen siitä, onko suorana puuttumisena kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluviin toimivaltuuksiin pidettävä sitä, että kansallinen lainsäätäjä asettaa tällaisen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden. Tämä riippuu puolestaan TKG:n 47 §:ssä säädetyn vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden tavoitteesta sekä sen toteutuksesta luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen kansallisilla vähittäismarkkinoilla.

102. Jos Saksan lainsäätäjä on asettaessaan TKG:n 47 §:ssä säädetyn vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden tarkoituksellisesti toteuttanut yhden tai useamman luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen kansallisilla vähittäismarkkinoilla toimivan yrityksen vastaisen toimenpiteen, koska kyseisillä markkinoilla ei ollut todellista kilpailua ja koska kyseisillä yrityksillä oli huomattava markkinavoima, mikä vaikeutti muiden palveluntarjoajien pääsyä markkinoille, kyseistä kansallista toimenpidettä on pidettävänä suorana ja näin ollen kiellettynä puuttumisena kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksiin. Tällöin Saksan lainsäätäjä on asettaessaan kyseessä olevan vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden nimittäin käyttänyt suoraan toimivaltuuksia, jotka kuuluvat yleispalveludirektiivin 17 artiklan nojalla kansallisille

sääntelyviranomaisille, jos siinä säädetyt edellytykset täyttyvät.

103. Jos Saksan liittotasavalta asettaessaan TKG:n 47 §:ssä säädetyn vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden on sen sijaan ainoastaan luonut objektiivisesti ja yleisesti edellytykset sille, että asiakastietojen luovuttamista luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen tarjoajille voidaan yksinkertaistaa, kyseessä on välillinen ja näin ollen sallittu puuttuminen kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan.

104. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tässä yhteydessä selvittää TKG:n 47 §:ssä säädetyn vierastietojen luovuttamisvelvollisuuden tavoite sekä arvioida sen toteutusta luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen kansallisilla vähittäismarkkinoilla.

d) Päätelmä

105. Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, ettei yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohta ole esteenä TKG:n 47 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa tilaajille puhelinnumeroita jakavat yritykset velvoitetaan luovuttamaan hallussaan olevia tietoja tilaajista, joille kyseiset yritykset eivät ole itse jakaneet numeroita, yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten.

106. Antamalla tällaisen säännöksen kansallinen lainsäätäjä kuitenkin puuttuu kansallisille sääntelyviranomaisille yleispalveludirektiivin nojalla kuuluviin toimivaltuuksiin direktiivin vastaisesti, jos kyseinen velvollisuus asetettiin tarkoituksellisesti yhtä tai useampaa luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen vähittäismarkkinoilla toimivaa yritystä ajatellen, koska sillä tai niillä on huomattava markkinavoima, mikä vaikeuttaa muiden palveluntarjoajien pääsyä markkinoille, ja koska kyseisillä markkinoilla ei ole todellista kilpailua. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on todeta, onko kyseessä olevalla kansallisella säännöksellä tällainen tavoite ja onko se toteutettu edellä mainitulla tavalla.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

107. Toisessa kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko sellainen kansallinen säännös sopusoinnussa sähköisen viestinnän

tietosuojadirektiivin 12 artiklan kanssa, jolla puhelinyritykset, joita pyydetään luovuttamaan hallussaan olevia tietoja muiden puhelinyritysten tilaajista yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten, velvoitetaan luovuttamaan nämä tiedot myös silloin, kun kyseiset tilaajat tai heille numeroita jakaneet puhelinyritykset eivät ole hyväksyneet tällaisten tietojen luovuttamista tai ovat jopa vastustaneet sitä.

108. Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensinnäkin selvittää, onko tilaajilla sähköistä viestintää koskevassa sääntelyjärjestelmässä oikeus hyväksyä henkilötietojensa luovuttaminen yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten tai vastustaa sitä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, voivatko tilaajille puhelinnumeroita jakaneet yritykset kieltää tällaisten tilaajatietojen luovuttamisen niiden sisällyttämiseksi yleisesti saatavilla oleviin tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä oleviin luetteloihin.

109. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava yleispalveludirektiivin 5 artiklan 2 kohdan perusteella. Sen mukaan yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien tilaajaluetteloiden on sisällettävä kaikki yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tilaajat, jollei sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan säännöksistä muuta johdu. [38]

110. Viittaus sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaan vahvistaa, että yleisesti saatavilla olevien tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevien luetteloiden laadintaan liittyviä tietosuojalainsäädännöllisiä näkökohtia on arvioitava ensisijaisesti kyseisen direktiivin eikä siis ”yleisen” tietosuojadirektiivin 95/46 [39] perusteella. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä on nimittäin pidettävä ”yleiseen” tietosuojadirektiiviin 95/46 nähden lex specialis -säädöksenä, jota sovelletaan yleiseen tietosuojadirektiiviin nähden ensisijaisesti ensiksi mainitussa direktiivissä nimenomaisesti säännellyillä aloilla. [40]

38 – Yleispalveludirektiivin 5 artiklan 2 kohdan alkuperäisessä versiossa viitataan direktiivin 97/66 11 artiklaan. Kyseinen direktiivi kumottiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivillä siten, että kumoaminen tuli voimaan 31.10.2003 lähtien (19 artiklan ensimmäinen kohta). Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 19 artiklan toisen kohdan mukaisesti direktiiviin 97/66 tehtyjä viittauksia pidetään tähän direktiiviin kohdistuvina. Direktiivillä 2009/136 yleispalveludirektiivin 5 artiklan 2 kohdan sanamuoto muutettiin vastaamaan uutta oikeustilaa.

39 – Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31).

40 – Tämä ilmenee suoraan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdasta sekä kymmenennestä perustelukappaleesta.

111. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilaajille ilmoitetaan veloituksetta ja ennen kuin heidän tietonsa kirjataan luetteloon sellaisen yleisesti saatavilla olevan tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevan painetun tai sähköisen tilaajaluettelon tarkoituksesta, jossa heidän henkilötietonsa voidaan mainita, sekä kaikista muista käyttömahdollisuuksista, jotka perustuvat luettelon sähköiseen toisintoon sulautettuihin hakutoimintoihin.

112. Edellä mainitun direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilaajille annetaan mahdollisuus määritellä, mainitaanko heidän henkilötietonsa julkisessa luettelossa ja mitkä tiedot niissä mainitaan, siinä määrin kuin tällaiset tiedot ovat merkityksellisiä luettelon julkaisijan määrittelemän luettelon tarkoituksen kannalta, sekä tarkistaa, korjata tai poistaa tällaisia tietoja. Tilaajan mainitsematta jättämisen julkisessa luettelossa tai hänen henkilötietojensa tarkistamisen, korjaamisen tai siitä poistamisen on oltava tämän säännöksen mukaan maksutonta.

113. Direktiivin 12 artiklan 4 kohdan nojalla tämän artiklan 1 ja 2 kohtaa sovelletaan tilaajiin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä. Jäsenvaltioiden on tämän säännöksen mukaan myös varmistettava, että muiden tilaajien kuin luonnollisten henkilöiden oikeutettuja etuja suojellaan unionin oikeuden ja sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti riittävästi, siltä osin kuin on kyse niiden merkitsemisestä julkisiin luetteloihin.

114. Yleispalveludirektiivin 5 artiklan 2 kohdan säännöksistä, luettuna yhdessä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan kanssa, ilmenee näin ollen yhtäältä, että tilaajat, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, saavat aina itse päättää, mainitaanko heidän tietonsa julkisessa luettelossa. Heille on lisäksi ensin ilmoitettava kyseisen luettelon tarkoituksesta ja käytettävissä olevista hakutoiminnoista. Kun tiedot on merkitty julkiseen luetteloon, tilaajat voivat myös vapaasti päättää, että heidän tietonsa poistetaan.

115. Yleispalveludirektiivin 5 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan kanssa, käy toisaalta yksiselitteisesti ilmi, etteivät yritykset, jotka ovat osoittaneet tilaajille puhelinnumeroita, voi tässä yhteydessä vaikuttaa päätökseen siitä, mainitaanko niiden tilaajien henkilötiedot yleisesti saatavilla olevissa tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevissa luetteloissa, ja jos mainitaan, miten laajasti.

116. Edellä mainittujen yritysten on kuitenkin lähtökohtaisesti noudatettava tilaajiensa päätöksiä siitä, julkaistaanko heidän tietonsa yleisesti saatavilla olevissa luetteloissa. Erityisesti yleispalveludirektiivin 5 ja 25 artiklan systemaattisen yhteyden perusteella on nimittäin katsottava, että myös yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa puhelinyrityksille asetettua tietojenluovuttamisvelvollisuutta sovelletaan vain, jos sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaan sisältyvistä tietosuojasäännöksistä ei muuta johdu, mikä nimenomaisesti vahvistetaan yleispalveludirektiivin 25 artiklan 5 kohdassa.[41] Tätä sääntöä on sovellettava myös TKG:n 47 §:ssä säädetyn kaltaiseen kansalliseen vierastietojen luovuttamisvelvollisuuteen, joka on yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa asetettua tietojenluovuttamisvelvollisuutta laajempi. Myös tämä luovuttamisvelvollisuus on nimittäin asetettu yleispalveludirektiivin 5 artiklassa tarkoitettujen kattavien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten, ja sitä on näin ollen arvioitava sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan säännösten perusteella.

117. Edellä esitetyistä toteamuksista ilmenee, että puhelinyrityksen, jota pyydetään yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tai TKG:n 47 §:n säännösten nojalla luovuttamaan hallussaan olevat tilaajatiedot niiden julkaisemiseksi yleisesti saatavilla olevassa luettelossa, on aina noudatettava sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaan sisältyviä tietosuojasäännöksiä. Niiden mukaan tällaiset puhelinyritykset voivat noudattaa tietojen luovuttamista koskevaa pyyntöä vain, jos kyseiset tilaajat ovat selvästi hyväksyneet tietojensa tällaisen julkaisemisen tässä julkisessa tilaajaluettelossa.

118. Pääasian tosiseikkojen perusteella tässä yhteydessä on erityisesti selvitettävä, voivatko tilaajat määrätä, että heidän suostumuksensa henkilötietojensa mainitsemiseen koskee ainoastaan tietyn luettelojen julkaisijan yleisesti saatavilla olevaa tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevaa luetteloa, vai koskeeko tietojen mainitsemiseen tietyssä

41 – Ks. tältä osin myös yleispalveludirektiivin 20 artiklan 1 kohdan c alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136; kyseisen c alakohdan mukaan puhelinyritysten ja niiden tilaajien välillä tehtävässä kirjallisessa sopimuksessa on mainittava tilaajan nimenomaiset valinnat siitä, sisällytetäänkö hänen henkilötietojaan luetteloon ja mitä tietoja siinä mainitaan. Yleispalveludirektiivin 21 artiklan 3 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, nojalla jäsenvaltioiden on vastaavasti varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset kykenevät velvoittamaan tällaiset puhelinyritykset ilmoittamaan tilaajille heidän oikeudestaan päättää, mainitaanko heidän henkilötietonsa luettelossa ja minkätyyppisiä tietoja luettelossa mainitaan.

julkisessa luettelossa annettu suostumus tietyin edellytyksin myös muita vastaavanlaisia julkisia luetteloita.

119. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan sanamuodon perusteella ei voida tehdä tältä osin yksiselitteisiä päätelmiä. Kyseisen direktiivin 38 ja 39 perustelukappaleessa viitataan kuitenkin yksiselitteisesti sen päätäntävallan rajoituksiin, joka tilaajille, jotka haluavat tietonsa yleisesti saatavilla olevaan luetteloon, on sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan nojalla myönnettävä julkaisutavan valinnassa.

120. Johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan, että tilaajat voivat itse määrätä, julkaistaanko heidän henkilötietonsa luettelossa. Johdanto-osan 39 perustelukappaleessa täsmennetään, että yritysten, jotka keräävät tilaajatietoja yleisesti saatavilla olevassa luettelossa julkaisemista varten, on ilmoitettava tilaajille tällaisten luettelojen käyttötarkoituksista. Kyseisen perustelukappaleen mukaan tällaiset tilaajatiedot voidaan siirtää kolmansille osapuolille vain, jos tilaajalle on ilmoitettu tästä mahdollisuudesta ja vastaanottajasta tai mahdollisten vastaanottajien ryhmistä ja jos tietoja ei käytetä muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten ne on kerätty. Jos tilaajalta tietoja keräävä osapuoli tai jokin kolmas osapuoli, jolle tietoja on välitetty, haluaa käyttää tietoja johonkin muuhun tarkoitukseen, tilaajalta on tämän perustelukappaleen mukaan hankittava uusi suostumus.

121. Edellä mainittujen perustelukappaleiden keskeisiä toteamuksia ovat se, että tilaajat voivat itse määrätä, julkaistaanko heidän tietonsa julkisessa luettelossa, ja että heille on etukäteen ilmoitettava tällaisen luettelon käyttötarkoituksista. Jos tällaisten luettelojen julkaisijat tai kyseisten tietojen kerääjät voivat siirtää kerätyt tiedot kolmansille osapuolille samoihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten ne on kerätty, tilaajalle on ilmoitettava tästä mahdollisuudesta ja vastaanottajista tai vastaanottajien ryhmistä. Tässä yhteydessä ei mainita tilaajan oikeutta vastustaa tällaista tietojen luovuttamista. Lisäsuostumus on hankittava vain, jos kyseisiä tietoja luovutetaan johonkin muuhun tarkoitukseen.

122. Edellä mainituista perustelukappaleista näin ollen ilmenee, että direktiivin antajan tarkoituksena on ollut, että tilaajan tehtävänä on lähtökohtaisesti määrätä, sisällytetäänkö hänen tietonsa julkiseen luetteloon tiettyä tarkoitusta varten. Tässä yhteydessä suostumus koskee kuitenkin ensisijaisesti tarkoitusta, jota varten tiedot julkaistaan julkisessa luettelossa, eikä kyseisen luettelon julkaisijaa. Tästä syystä tilaajalle on 39

perustelukappaleen sanamuodon mukaan ainoastaan ilmoitettava, jos hänen tietonsa voidaan siirtää kolmannelle osapuolelle samaan käyttötarkoitukseen, ja lisäsuostumus on hankittava vain silloin, kun tietojen vastaanottaja haluaa käyttää kyseisiä tietoja muuhun tarkoitukseen.

123. Edellä mainituissa perustelukappaleissa esitettyjen toteamusten perusteella sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaa on siis tulkittava siten, että tilaajat voivat lähtökohtaisesti määrätä, sisällytetäänkö heidän henkilötietonsa julkiseen luetteloon, mutta tätä suostumusta ei voida mielivaltaisesti rajoittaa tiettyyn palveluntarjoajaan. Jos markkinoilla on useampia tasavertaisia julkisten luetteloiden tarjoajia ja näillä luetteloilla on sama tarkoitus ja vastaavanlaiset hakutoiminnot, tilaajat eivät näin ollen voi rajoittaa julkaisemista koskevaa suostumustaan mielivaltaisesti ainoastaan yhteen näistä palveluntarjoajista.

124. Tätä tulkintaa tukee sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan systemaattis-teleologinen analysointi koko sähköistä viestintää koskevan sääntelyjärjestelmän yhteydessä.

125. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan tavoitteena on suojata luonnollisten henkilöiden yksityisyyttä sekä oikeushenkilöiden oikeutettuja etuja, jotka liittyvät niiden tietojen julkaisemiseen julkisissa luetteloissa. Tämä tavoite on sovitettava yhteen sen kanssa, että yleispalveludirektiivin 5 artiklan nojalla saatavilla on oltava vähintään yksi kattava luettelo ja vähintään yksi kattava numerotiedotuspalvelu, sekä kyseisen direktiivin 25 artiklan 2 kohdassa puhelinyrityksille tätä varten asetetun tietojenluovuttamisvelvollisuuden kanssa.

126. Jos tilaajilla olisi niin laaja valta päättää tietojensa julkaisemisesta, että he voisivat hyväksyä tietojensa julkaisemisen tietyn palveluntarjoajan yleisesti saatavilla olevassa luettelossa mutta kieltää niiden julkaisemisen tasavertaisen kilpailijan luettelossa, jolla on sama tarkoitus ja vastaavanlaiset hakutoiminnot, olisi suuri vaara, ettei tällöin saavutettaisi yleispalveludirektiivin 5 artiklassa asetettua tavoitetta, joka on vähintään yhden yleisesti saatavilla olevan tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevan kattavan luettelon tarjoaminen. Jos tietyssä jäsenvaltiossa markkinoilla on useampia julkisten luetteloiden tarjoajia ja jos tilaajat voisivat tällaisten luettelojen samasta tarkoituksesta ja julkaisijoiden tasavertaisuudesta huolimatta vapaasti määrätä, että heidän tietonsa saa julkaista

ainoastaan yhdessä luettelossa, kukaan näistä palveluntarjoajista ei enää voisi taata kattavan luettelon saatavuutta.

127. Edellä esitetyn perusteella katson, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaa on tulkittava siten, että kun tilaajat hyväksyvät henkilötietojensa sisällyttämisen tietyn julkaisijan yleisesti saatavilla olevaan tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevaan luetteloon, tämän suostumuksen on koskettava myös kyseisten tietojen sisällyttämistä tasavertaisten julkaisijoiden luetteloihin, joilla on sama tarkoitus ja vastaavanlaiset hakutoiminnot, jos tilaajille on ilmoitettu muiden julkaisijoiden olemassaolosta ja siitä, että heidän tietonsa saatetaan julkaista tällaisissa muissa luetteloissa.

128. Tämä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan tulkinta on sitä paitsi sopusoinnussa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettujen niiden periaatteiden kanssa, jotka kyseisessä direktiivissä on tarkoitus panna täytäntöön. [42] Kuten unionin tuomioistuin nimittäin totesi viimeksi yhdistetyissä asioissa Volker und Markus Schecke antamassaan tuomiossa, [43] perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa vahvistettu henkilötietojen suojaa koskeva perusoikeus, joka liittyy kiinteästi perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun oikeuteen, joka koskee yksityiselämän kunnioitusta, ei ole ehdoton oikeus. Kyseinen oikeus on sen sijaan suhteutettava siihen tehtävään, joka sillä on yhteiskunnassa, ja näin ollen myös tulkittava sen mukaisesti.

129. Edellä esitetyn perusteella totean kokoavasti, että puhelinyritysten, joita pyydetään

42 – Ks. tältä osin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin toinen perustelukappale.

43 – Yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 47 kohta ja sitä seuraava kohta).

yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tai TKG:n 47 §:n säännösten nojalla luovuttamaan hallussaan olevia tilaajatietoja, on noudatettava sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklaan sisältyviä tietosuojasäännöksiä. Niiden mukaan tilaajat voivat määrätä, sisällytetäänkö heidän tietonsa yleisesti saatavilla olevaan tai numerotiedotuspalvelujen kautta käytettävissä olevaan luetteloon. Jos tilaaja kuitenkin päättää, että hänen tietonsa voidaan julkaista tällaisessa julkisessa luettelossa, hänellä ei ole sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan mukaan oikeutta hyväksyä tai vastustaa kyseisten tietojen luovuttamista sellaisille tasavertaisille palveluntarjoajille, joiden tarjoamilla julkisilla luetteloilla tai numerotiedotuspalveluilla on sama tarkoitus ja vastaavanlaiset hakutoiminnot, jos hänelle on ilmoitettu tästä mahdollisuudesta ja vastaanottajasta tai mahdollisten vastaanottajien ryhmistä [44] ja jos vastaanottaja ei käytä kyseisiä tietoja muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten tilaaja on luovuttanut ne julkaistaviksi.

130. Edellä esitetyn perusteella toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että kansallinen säännös, jossa tilaajille puhelinnumeroita jakavat yritykset velvoitetaan pyynnöstä luovuttamaan tietoja tilaajista, joille kyseiset yritykset eivät ole itse jakaneet numeroita, yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten, on sopusoinnussa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 12 artiklan kanssa, jos varmistetaan, että tilaajille on tiedotettu sekä velvollisuudesta luovuttaa tietoja yleisesti saatavilla olevien luetteloiden julkaisijoille että tällaisten luettelojen julkaisijoista sekä luettelojen sisällöstä, tarkoituksesta ja hakutoiminnoista, ja jos tilaajat ovat hyväksyneet tietojensa julkaisemisen kyseisissä luetteloissa. Jos markkinoilla on useampia tasavertaisia tällaisten yleisesti saatavilla olevien luetteloiden tarjoajia ja näillä luetteloilla on sama tarkoitus ja vastaavanlaiset hakutoiminnot, tilaajat eivät voi rajoittaa julkaisemista koskevaa suostumustaan mielivaltaisesti ainoastaan yhteen näistä palveluntarjoajista.

44 – Koska puhelinyritykset, jotka ovat yleispalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdan tai TKG:n 47 §:n säännösten nojalla velvollisia luovuttamaan tilaajatiedot julkisten luetteloiden julkaisijoille, voivat noudattaa tätä velvollisuutta ainoastaan kyseisten tilaajien suostumuksella, niiden on lähtökohtaisesti ilmoitettava tilaajille tästä tietojen tai vierastietojen luovuttamisvelvollisuudesta tai toimittava niin, että tilaajat saavat siitä tiedon, sekä selvitettävä tässä yhteydessä, hyväksyvätkö tilaajat tietojensa luovuttamisen yleisesti saatavilla olevassa luettelossa julkaisemista varten; ks. yleispalveludirektiivin 20 artiklan 1 kohdan c alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136.

VII Ratkaisuehdotus

131. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY 25 artiklan 2 kohta ei ole esteenä televiestintälain 47 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa tilaajille puhelinnumeroita jakavat yritykset velvoitetaan luovuttamaan hallussaan olevia tietoja tilaajista, joille kyseiset yritykset eivät ole itse jakaneet numeroita, yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten.

   Antamalla tällaisen säännöksen kansallinen lainsäätäjä kuitenkin puuttuu kansallisille sääntelyviranomaisille direktiivin 2002/22 nojalla kuuluviin toimivaltuuksiin direktiivin vastaisesti, jos kyseinen velvollisuus asetettiin tarkoituksellisesti yhtä tai useampaa luetteloiden ja numerotiedotuspalvelujen vähittäismarkkinoilla toimivaa yritystä ajatellen, koska sillä tai niillä on huomattava markkinavoima, mikä vaikeuttaa muiden palveluntarjoajien pääsyä markkinoille, ja koska kyseisillä markkinoilla ei ole todellista kilpailua. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on todeta, onko kyseessä olevalla kansallisella säännöksellä tällainen tavoite ja onko se toteutettu edellä mainitulla tavalla.

2) Kansallinen säännös, jossa tilaajille puhelinnumeroita jakavat yritykset velvoitetaan pyynnöstä luovuttamaan tietoja tilaajista, joille kyseiset yritykset eivät ole itse jakaneet numeroita, yleisesti saatavilla olevien numerotiedotuspalvelujen ja luetteloiden tarjoamista varten, on sopusoinnussa henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY 12 artiklan kanssa, jos varmistetaan, että tilaajille on tiedotettu sekä velvollisuudesta luovuttaa tietoja yleisesti saatavilla olevien luetteloiden julkaisijoille että tällaisten luettelojen julkaisijoista sekä luettelojen sisällöstä, tarkoituksesta ja hakutoiminnoista, ja jos tilaajat ovat hyväksyneet tietojensa julkaisemisen kyseisissä luetteloissa. Jos markkinoilla on useampia tasavertaisia tällaisten yleisesti saatavilla olevien luetteloiden tarjoajia ja näillä luetteloilla on sama tarkoitus ja vastaavanlaiset hakutoiminnot, tilaajat eivät voi rajoittaa julkaisemista koskevaa suostumustaan mielivaltaisesti ainoastaan yhteen näistä palveluntarjoajista.