FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK
föredraget den 17 februari 2011 [1]

Innehållsförteckning

I – Inledning ..... I - 3446

II – Tillämpliga bestämmelser ..... I - 3447

A – Unionslagstiftningen ..... I - 3447

1. Översikt ..... I - 3447

2. Direktiv ..... I - 3448

a) Direktivet om samhällsomfattande tjänster ..... I - 3448

b) Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ..... I - 3451

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

B – Nationell lagstiftning ..... I - 3453

III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande ..... I - 3455

IV – Förfarandet vid domstolen ..... I - 3457

V – Parternas argument ..... I - 3458

A – Den första tolkningsfrågan ..... I - 3458

B – Den andra tolkningsfrågan ..... I - 3459

VI – Rättslig bedömning ..... I - 3460

1 — Originalspråk: tyska. Förfarandespråk: tyska.

A – Den första tolkningsfrågan ..... I - 3460

1. Föremål för skyldigheten att lämna vidare information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ..... I - 3460

a) Tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt ordalydelsen ..... I - 3460

b) Systematisk tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ..... I - 3461

c) Ändamålsenlig tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ..... I - 3463

d) Slutsats ..... I - 3465

2. Artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster innebär ingen fullständig harmonisering av skyldigheten att lämna vidare information. ..... I - 3465

3. Medlemsstaternas skyldighet att beakta den nationella regleringsmyndighetens behörighet ..... I - 3467

a) Den nationella regleringsmyndighetens behörighet på marknaden för abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst ..... I - 3468

b) Skyldigheten att lämna ut upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG som nationell åtgärd som påverkar de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde ..... I - 3469

c) Huruvida nationella bestämmelser som inverkar på de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde är förenliga med direktivet ..... I - 3470

d) Slutsats ..... I - 3476

B – Den andra tolkningsfrågan ..... I - 3476

VII – Förslag till avgörande ..... I - 3484

I – Inledning

1. I detta förfarande för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF har Bundesverwaltungsgericht (nedan kallad den hänskjutande domstolen) ställt två tolkningsfrågor till EG-domstolen om tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (nedan kallat direktivet om samhällsomfattande tjänster) [2] och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (nedan kallat direktivet om integritet och elektronisk kommunikation). [3]

2. Genom dessa tolkningsfrågor har den hänskjutande domstolen huvudsakligen begärt att domstolen ska klargöra villkoren och räckvidden av den skyldighet som föreskrivs i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster för företag som tilldelar abonnenter telefonnummer (nedan kallade telefonföretag), leverantörer av abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom nummerupplysningstjänster att tillhandahålla information om abonnenter.

3. Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Deutsche Telekom AG (nedan kallad klaganden i målet vid den nationella domstolen) och Förbundsrepubliken Tyskland (nedan kallad svaranden i målet vid den nationella domstolen), företrädd av Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (den federala myndigheten för elektricitets-, gas-, tele- och järnvägsnäten samt postväsendet) (nedan kallad regleringsmyndigheten). I denna tvist uppkommer frågan huruvida ett beslut från regleringsmyndigheten genom vilket klaganden i målet vid den nationella domstolen inom ramen för ett förlikningsförfarande ålades att, under närmare angivna villkor, på begäran även ställa uppgifter om abonnenter till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänna abonnentförteckningar, även när abonnenten eller hans leverantör av telefonitjänster endast vill att dessa uppgifter offentliggörs av ett eller flera specifika företag och det företag som framställt begäran inte hör till dessa ”godkända” företag.

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

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionslagstiftningen* [4]

1. Översikt

4. Unionslagstiftaren har sedan mitten av 1980-talet vidtagit åtgärder för ett kontrollerat öppnande och liberalisering av de nationella telekommunikationsmarknaderna. I ett första skede som omfattade perioden från år 1980 till år 2002 antog rådet och kommissionen ett antal direktiv. Härvid syftade de (liberaliserings-)direktiv som kommissionen antog att öppna marknaderna. Syftet med parlamentets och rådets [5] (harmoniserings-)direktiv är däremot att bidra till en harmonisering av olika nationella bestämmelser inom telekommunikationsområdet.

5. Detta regelverk för elektronisk kommunikation ersattes år 2002 av ett nytt regelverk som huvudsakligen består av ett ramdirektiv [6] och fyra specifika direktiv [7] från Europaparlamentet och rådet och av ett (konkurrens-)direktiv [8] från kommissionen. Dessa fyra specifika direktiv från Europaparlamentet och rådet omfattar direktivet om samhällsomfattande tjänster samt direktivet om integritet och elektronisk kommunikation som förevarande begäran om förhandsavgörande avser.

4 — Mot bakgrund av de benämningar som används i FEU och FEUF kommer begreppet unionsrätt att användas som ett gemensamt begrepp för gemenskapsrätt och unionsrätt. I den mån det i det följande hänvisas till enskilda primärrättsliga bestämmelser är det den vid varje tid (*ratione temporis*) gällande lydelsen som avses.

5 — Se till exempel Europaparlamentets och rådets direktiv av den 30 juni 1997 om samtrafik inom telekommunikation i syfte att säkerställa samhällsomfattande tjänster och samverkan genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät (EGT L 199, s. 32), Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet (EGT L 24, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG av den 26 februari 1998 om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP) för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö (EGT L 101, s. 24).

6 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33).

7 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) (EGT L 108, s. 7), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, s. 21), direktivet om samhällsomfattande tjänster (ovan fotnot 2), direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (ovan fotnot 3).

8 — Kommissionens direktiv 2002/77/EG av den 16 september 2002 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 249, s. 21).

2. Direktiv

a) Direktivet om samhällsomfattande tjänster

6. Direktivet om samhällsomfattande tjänster ersatte direktiv 98/10 [9] samt en del av direktiv 97/33. [10]

7. I skäl 11 i direktivet om samhällsomfattande tjänster anges följande:

”Abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänst utgör viktiga anslutningsverktyg för allmänt tillgängliga telefonitjänster och utgör en del av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Användare och konsumenter önskar fullständiga abonnentförteckningar och en nummerupplysningstjänst som omfattar samtliga förtecknade telefonabonnenter och dessas telefonnummer (inbegripet fasta och mobila nummer) och vill att dessa upplysningar presenteras på ett opartiskt sätt. Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet säkerställer abonnenters integritet när det gäller införandet av deras personliga upplysningar i en allmän abonnentförteckning.”

8. I skäl 35 i direktivet om samhällsomfattande tjänster anges följande:

”Tillhandahållandet av nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar är redan öppet för konkurrens. Bestämmelserna i detta direktiv kompletterar bestämmelserna i direktiv 97/66/EG genom att abonnenterna ges rätten att få sina personuppgifter införda i en tryckt eller elektronisk abonnentförteckning. Alla tjänsteleverantörer som tilldelar sina abonnenter telefonnummer är skyldiga att tillhandahålla relevant information på ett skäligt, kostnadsorienterat och icke-diskriminerande sätt.”

9. Artikel 5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, med rubriken ”Nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att

a) minst en fullständig abonnentförteckning finns tillgänglig för slutanvändarna i en form som har godkänts av den berörda myndigheten, i tryckt eller elektronisk form eller båda, och som regelbundet uppdateras, minst en gång per år,

9 — Ovan fotnot 5.
10 — Ovan fotnot 5.

b) samtliga slutanvändare, inbegripet användare av telefonautomater, har tillgång till minst en fullständig nummerupplysningstjänst.

2. Abonnentförteckningarna i punkt 1 skall omfatta, med förbehåll för artikel 11 i direktiv 97/66/EG, samtliga abonnenter av allmänt tillgängliga telefonitjänster.

3. Medlemsstaterna skall säkerställa att företag som tillhandahåller de tjänster som avses i punkt 1 tillämpar principen om icke-diskriminering i sin behandling av information som de har fått av andra företag."

10. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen [11] ändrades artikel 5.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster på så sätt att hänvisningen till artikel 11 i direktiv 97/66 ersattes av en hänvisning till artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Denna ändring är enbart av klargörande natur. Enligt artikel 19.2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska hänvisningar till direktiv 97/66 nämligen anses som hänvisningar till direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

11. Artikel 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, med rubriken "Telefonisttjänster och nummerupplysningstjänster", har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster har rätt att upptas i den allmänt tillgängliga abonnentförteckning som avses i artikel 5.1 a.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att samtliga företag som tilldelar abonnenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information, i ett avtalat format på villkor som är rättvisa, objektiva, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande, i syfte att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

3. Medlemsstaterna skall säkerställa att slutanvändare som är anslutna till det allmänna telefonnätet har tillgång till telefonisttjänster

11 — EUT L 337, s. 11. Enligt artikel 5 i direktiv 2009/136 träder detta direktiv i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Direktivet trädde följaktligen i kraft den 19 december 2009. Enligt artikel 4.1 i direktivet ska medlemsstaterna införliva direktivet fram till den 25 maj 2011.

och nummerupplysningstjänster i enlighet med artikel 5.1 b.

…

5. Punkterna 1, 2, 3 och 4 skall gälla, om inte annat följer av gemenskapslagstiftningen om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet, särskilt artikel 11 i direktiv 97/66/EG.”

12. Genom direktiv 2009/136 ändrades artikel 25.1, 25.3 och 25.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster har rätt att upptas i den allmänt tillgängliga abonnentförteckning som avses i artikel 5.1 a och att informationen görs tillgänglig för tillhandahållare av nummerupplysningstjänster och/eller abonnentförteckningar i enlighet med punkt 2.

…

3. Medlemsstaterna ska se till att alla slutanvändare som är anslutna till en offentligt tillgänglig telefonitjänst har tillgång till nummerupplysningstjänster. De nationella regleringsmyndigheterna ska kunna införa skyldigheter och villkor för företag som kontrollerar slutanvändarnas tillgång till nummerupplysningstjänster i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i direktiv 2002/19/EG (tillträdesdirektivet). Sådana skyldigheter och villkor ska vara objektiva, rättvisa, icke diskriminerande samt klara och tydliga.

…

5. Punkterna 1–4 ska gälla, om inte annat följer av gemenskapslagstiftningen om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet, särskilt artikel 12 i direktiv 2002/58/EG (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation).”

13. I skäl 38 i direktiv 2009/136 ges följande förklaring till denna ändring:

”Nummerupplysningstjänster bör tillhandahållas, och tillhandahålls ofta, under konkurrensmässiga marknadsförhållanden, i enlighet med artikel 5 i kommissionens direktiv 2002/77 … Åtgärder i grossistledet genom vilka uppgifter om slutanvändare (både fasta abonnemang och mobiltelefoner) tas med i register bör vara förenliga med lämpliga säkerhetsåtgärder för skydd av personuppgifter,

inbegripet artikel 12 i direktiv 2002/58/EG (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation). Tillhandahållandet av dessa uppgifter för tjänsteleverantörer bör vara kostnadsbaserat, samtidigt som medlemsstaterna ges möjlighet att inrätta en central mekanism för att tillhandahålla övergripande samlad information till nummerupplysningsleverantörer och ge nättillgång till rimliga och öppna villkor, för att säkerställa att slutanvändarna kan dra fullständig nytta av konkurrensen, med slutmålet att göra det möjligt att avlägsna återförsäljningsregleringen för dessa tjänster och tillhandahålla nummerupplysningstjänster på rimliga och öppna villkor."

b) Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation

14. Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ersatte direktiv 97/66. [12]

15. Skäl 2 i ovannämnda direktiv har följande lydelse:

"I detta direktiv eftersträvas respekt för de grundläggande rättigheterna och iakttagande av de principer som erkänns i synnerhet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I synnerhet eftersträvas i detta direktiv att säkerställa full respekt för rättigheterna i artiklarna 7 och 8 i den stadgan."

16. Skälen 38 och 39 i ovannämnda direktiv har följande lydelse:

"Förteckningar över abonnenter av elektroniska kommunikationstjänster distribueras i stora upplagor och är allmänna. Fysiska personers rätt till integritet och juridiska personers berättigade intressen kräver att abonnenterna skall kunna avgöra om deras personuppgifter skall offentliggöras i en förteckning och i så fall vilka personuppgifter. Leverantörer av allmänna abonnentförteckningar bör upplysa de abonnenter som skall finnas med i sådana förteckningar om förteckningens syfte och om de särskilda användningsområden som finns för de elektroniska versionerna av allmänna abonnentförteckningar, framför allt genom sökfunktioner i programvaran, t.ex. funktioner för sökning i omvänd riktning som gör det möjligt för användare av förteckningen att få fram en abonnents namn och adress på grundval av endast ett telefonnummer.

Skyldigheten att informera abonnenterna om ändamålen med allmänna abonnent-

12 — Ovan fotnot 5.

förteckningar i vilka deras personuppgifter skall införas bör åläggas den part som samlar in uppgifterna för införande. Om uppgifterna får överföras till en eller flera tredje parter bör abonnenten informeras om denna möjlighet och om mottagaren eller möjliga mottagarkategorier. All överföring bör endast göras på villkor att uppgifterna inte får användas för andra ändamål än de för vilka de samlades in. Om den part som samlar in uppgifterna från abonnenten, eller en annan tredje part som har fått de överförda uppgifterna, vill använda uppgifterna för ett ytterligare ändamål, skall ett nytt samtycke inhämtas från abonnenten, antingen av den part som först samlade in uppgifterna eller den tredje part som fått de överförda uppgifterna."

17. Artikel 12 i ovannämnda direktiv, med rubriken "Abonnentförteckningar", har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenterna kostnadsfritt och innan de tas med i abonnentförteckningen informeras om ändamålen med tryckta eller elektroniska abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst, där abonnenternas personuppgifter kan finnas med, och om varje ytterligare användningsmöjlighet som bygger på sökfunktioner som finns i de elektroniska versionerna av abonnentförteckningen.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenterna ges möjlighet att avgöra om deras personuppgifter skall finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter, i den utsträckning uppgifterna är relevanta för det ändamål med abonnentförteckningen som fastställts av den som tillhandahåller förteckningen, och att bekräfta, rätta eller dra tillbaka sådana uppgifter. Det skall vara kostnadsfritt att inte förtecknas i allmänna abonnentförteckningar eller att kontrollera, rätta eller dra tillbaka personuppgifter från dem.

3. Medlemsstaterna får begära att abonnenterna ombedes lämna kompletterande samtycke för alla andra ändamål med en allmän abonnentförteckning än sökning av adressuppgifter för personer grundade på deras namn och, vid behov, ett minimum av andra identifieringsuppgifter.

4. Punkterna 1 och 2 skall gälla för abonnenter som är fysiska personer. Medlemsstaterna skall också, inom ramen för gemenskapslagstiftningen och tillämplig nationell lagstiftning, säkerställa att berättigade intressen för abonnenter som inte är fysiska personer är tillräckligt skyddade när det gäller införande av dem i allmänna abonnentförteckningar."

c) Direktiv 2002/77

18. Artikel 5 i direktiv 2002/77, med rubriken ”Nummerupplysningstjänster”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att alla exklusiva och/eller särskilda rättigheter för att upprätta och tillhandahålla katalogtjänster inom deras territorier, inbegripet såväl utgivning av telefonkataloger som nummerupplysningstjänster, avskaffas.”

B – *Nationell lagstiftning*

19. I 47 § i Telekommunikationsgesetz (lagen om telekommunikationer) (nedan kallad TKG), med rubriken ”Tillhandahållande av uppgifter om abonnenter”, anges följande:

”1. Varje företag, som erbjuder allmänheten telekommunikationstjänster och tilldelar slutanvändare telefonnummer, är skyldigt att med beaktande av tillämpliga regler för skydd av personuppgifter på begäran från andra företag ställa uppgifter om abonnenter enligt andra stycket fjärde meningen till förfogande som ett led i tillhandahållandet av allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar. Överföring av uppgifter ska ske utan dröjsmål och utan diskriminering.

2. Uppgifter om abonnenter är upplysningar som i enlighet med 104 § offentliggjorts i abonnentförteckningar. De omfattar utöver numret såväl de upplysningar som offentliggjorts som namn, adress och ytterligare uppgifter som yrke, bransch, typ av anslutning och andra användare i den mån som företaget förfogar över dessa uppgifter. Dessa omfattar även samtliga – i enlighet med den aktuella tekniska utvecklingen och med beaktande av tillämpliga regler för skydd av personuppgifter – kundanpassade upplysningar, kopplingar och klassificeringar som krävs enligt första meningen för offentliggörande av dessa uppgifter i allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar. Uppgifterna måste vara fullständiga och innehållsmässigt och i tekniskt hänseende ha sammanställts på ett sådant sätt att de i enlighet med den aktuella tekniska utvecklingen utan svårigheter kan införas i abonnentförteckningar som har utformats på ett kundvänligt sätt eller som kan upptas i en motsvarande databas för nummerupplysningstjänster.

3. Om tvist uppstår mellan företag om de rättigheter och skyldigheter som följer av första och andra styckena gäller 133 § på motsvarande sätt.

4. För utlämnande av uppgifter kan en avgift tas ut. Denna regleras i allmänhet i efterhand

i enlighet med 38 § punkterna 2–4. Enligt 31 § kan tillstånd för en sådan avgift endast krävas när företaget har ett betydande marknadsinflytande på marknaden för tjänster för slutanvändare.”

20. 104 § TKG, med rubriken ”Abonnentförteckningar”, har följande lydelse:

”Namn, adress, övriga uppgifter såsom yrke, bransch, typ av anslutning avseende abonnenter kan på deras begäran införas i allmänna tryckta eller elektroniska abonnentförteckningar. Härvid kan abonnenterna avgöra vilka uppgifter som ska offentliggöras i abonnentförteckningarna. På begäran av abonnenten får andra användare införas i abonnentförteckningen om de samtycker till detta.”

21. 105 § TKG, med rubriken ”Utlämnande av uppgifter”, har följande lydelse:

”1. Uppgifter om telefonnummer i abonnentförteckningar får enbart utlämnas med beaktande av de begränsningar som anges i 104 § och punkterna 2 och 3.

2. Telefonupplysning om abonnenters telefonnummer får enbart utlämnas om dessa i vederbörlig ordning informerats om att de kan motsätta sig att deras telefonnummer lämnas ut och inte har utnyttjat sin rätt att göra invändningar. Upplysningar, förutom telefonnummer, om uppgifter som offentliggjorts enligt 104 § får enbart lämnas ut om abonnenten har samtyckt till ett mer omfattande utlämnande av upplysningar.

3. Telefonupplysning om namn eller namn och adress för den abonnent med avseende på vilken telefonnumret enbart är bekant är tillåten om den abonnent som finns med i en abonnentförteckning inte har gjort någon invändning efter att hans tjänsteleverantör upplyst vederbörande om möjligheten att göra invändningar.

4. En invändning enligt punkt 2 första meningen eller punkt 3 eller ett samtycke enligt punkt 2 andra meningen ska enligt punkt 1 utan dröjsmål antecknas i tjänsteleverantörens och leverantörens kundregister som ligger till grund för förteckningarna. Den ska även beaktas av andra tjänsteleverantörer så snart som det är rimligt att anta att dessa kunnat få kännedom om att invändningen eller samtycket har antecknats i tjänsteleverantörens eller leverantörens förteckningar enligt punkt 1.”

22. 133 § första stycket, med rubriken ”Övriga tvister mellan företag”, har följande lydelse:

”Om tvist uppstår i samband med skyldigheter som följer av denna lag eller på grundval av denna lag mellan företag som innehar allmänna telekommunikationsnät eller som erbjuder allmänheten telekommunikationstjänster fattar [regleringsmyndigheten] såvida annat inte gäller enligt lag, på begäran av en av parterna och efter det att parterna hörts muntligen, ett bindande beslut. Den ska avgöra beslutet inom en frist på högst fyra månader som börjar löpa när en av de tvistande parterna väcker talan.”

III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

23. Klaganden i målet vid den nationella domstolen är ett telekomföretag som genom analoga telefonanslutningar eller ISDN-telefonanslutningar ger slutanvändarna tillgång till allmänna telefonnät och möjliggör användningen av dessa för taltelefonitjänster. I egenskap av nätoperatör tilldelar klaganden i målet vid den nationella domstolen sina abonnenter telefonnummer. Klaganden i domen i målet vid den nationella domstolen driver dessutom en landsomfattande nummer- och Internetupplysningstjänst. Via dotterbolag lämnar den dessutom ut abonnentförteckningar. De nödvändiga uppgifterna för dessa verksamheter har klaganden i tvisten i målet vid den nationella domstolen samlat i en abonnentdatabas. Denna databas innehåller inte bara uppgifter om klagandens egna kunder utan också uppgifter om andra leverantörers abonnenter framför allt vad gäller sådana leverantörer som själva inte tillhandahåller några förteckningar och som för att uppfylla sina kunders krav på registrering enligt avtal använder sig av klagandens förteckningar.

24. Klagandens abonnentdatabas består av en allmän och en icke allmän förteckning. Den allmänna förteckningen består av uppgifter med avseende på vilka varken den berörda abonnenten eller dess tjänsteleverantör invänt mot att de offentliggörs i förteckningar som tillhandahålls av konkurrerande leverantörer. Klaganden i målet vid den nationella domstolen har även ställt dessa uppgifter till förfogande för andra företag för offentliggörande i deras abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster. De tjänster som klaganden i målet vid den nationella domstolen tillhandahåller avser uteslutande ytterligare uppgifter från den icke-allmänna förteckningen. Denna innehåller de uppgifter som den berörde abonnenten eller hans leverantör av telefonitjänster vill ska offentliggöras av klaganden i målet vid den nationella domstolen och därutöver uppgifter som inhämtats från de nummerupplysningstjänster som klaganden i målet vid den nationella domstolen själv samlat in samt så

kallade förläggaruppgifter som inhämtas från telefonkatalogförlag.

25. Till de företag till vilka de uppgifter om abonnenter som allmänna förteckningar innehåller ställts till förfogande mot vederlag hör GoYellow GmbH samt Telix AG, intervenienter i målet vid den nationella domstolen som driver en Internetupplysningstjänst respektive en nummerupplysningstjänst. Efter det att en tvist hade uppstått mellan dessa företag och klaganden i målet vid den nationella domstolen avseende omfattningen av skyldigheten att lämna ut uppgifter, vände sig nämnda företag till regleringsmyndigheten och krävde att ett tvistlösningsförfarande skulle genomföras i syfte att förplikta klaganden i målet vid den aktuella domstolen att ställa alla abonnentuppgifter som fick offentliggöras av en nummerupplysningstjänst till företagens förfogande och på så sätt möjliggöra aktualisering för dem varje arbetsdag.

26. Genom beslut av den 11 september 2006 ålade regleringsmyndigheten klaganden i målet vid den nationella domstolen, att till intervenienternas i målet vid den nationella domstolen förfogande även, under närmare angivna villkor, ställa de abonnentuppgifter som enligt abonnentens eller hans leverantörs önskemål endast skulle offentliggöras av en eller flera specifika företag. Detta beslut antogs på grundval av § 47 TKG. Företagens mer långtgående krav avslogs. Det finns inget som tyder på att klaganden i målet vid den nationella domstolen systematiskt åsidosatt sina skyldigheter i detta avseende.

27. Klaganden i målet vid den nationella domstolen väckte talan mot skyldigheten enligt 47 § TKG att lämna ut uppgifter om abonnenter från andra telefonföretag (nedan kallade upplysningar från tredje man). Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) ogillade talan. Klaganden i målet vid den nationella domstolen överklagade domen, vilket tillåtits av Verwaltungsgericht, med hänvisning till att regleringsmyndighetens beslut som fattades på grundval av 47 § TKG var rättsstridigt i de delar som gällde uppgifter om abonnenter från andra leverantörer. Klaganden i målet vid den nationella domstolen har följaktligen yrkat att den överklagade domen ska ändras och regleringsmyndighetens beslut av den 11 september 2006 upphävas i den del som dess skyldighet även avser uppgifter om abonnenter från andra leverantörer av talkommunikationstjänster som tillhandahålls allmänheten. Motparten och intervenienterna i målet vid den nationella domstolen har yrkat att överklagandet ska ogillas.

28. Den nationella domstolen anser att klagandens överklagande ska ogillas enligt nationell rätt. Talan mot regleringsmyndighetens beslut kan visserligen tas upp till sakprövning men kan inte vinna bifall på grundval av den nationella lagstiftningen. Den nationella domstolen är emellertid inte säker på huruvida en sådan skyldighet som åläggs klaganden

i målet vid den nationella domstolen enligt 47 § TKG, det vill säga att lämna ut uppgifter om abonnenter till leverantörer av allmänna abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster som omfattar upplysningar från tredje man och som inte är beroende av att abonnenten eller leverantörer lämnat sitt samtycke eller underlåtit att motsätta sig detta, är förenlig med unionsrätten.

29. Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som den nationella domstolen beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktivet om samhällsomfattande tjänster) tolkas så, att medlemsstaterna får ålägga ett företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, att ställa uppgifter om abonnenter, vilka företaget inte självt har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, i den mån som företaget förfogar över dessa uppgifter?

2. Om föregående fråga besvaras jakande:

Ska artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation) tolkas så, att åläggandet av ovan beskrivna skyldighet i nationell lag är beroende av att den andra leverantören av telefonitjänster respektive dess abonnent samtycker till att uppgifterna lämnas vidare eller i vart fall inte motsätter sig det?”

IV – Förfarandet vid domstolen

30. Begäran om förhandsavgörande av den 28 oktober 2009 inkom till domstolens kansli den 22 december 2009. I det skriftliga förfarandet har klaganden, motparterna och intervenienterna i målet vid den nationella domstolen, Förenade kungarikets och Republiken Italiens regeringar samt kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Vid förhandlingen den 2 december 2010 yttrade sig ombuden såväl för klaganden, motparten och intervenienterna i målet vid den nationella domstolen som för Förenade kungariket samt kommissionen.

V – Parternas argument

A – *Den första tolkningsfrågan*

31. Enligt *kommissionen* ska den första frågan besvaras på så sätt att medlemsstaterna enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte får ålägga ett företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, att ställa uppgifter om abonnenter, vilka företaget inte själv har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, även om företaget förfogar över dessa uppgifter.

32. Avgörande är att skyldigheten att lämna ut uppgifter som föreskrivs i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enbart avser de företag som tilldelar telefonnummer. Härav följer att ändamålsenlig information som omfattas av skyldigheten att utlämna information enbart omfattar de uppgifter som sammanhänger med det berörda företagets tilldelning av telefonnummer. En mer omfattande skyldighet för telefonföretag att lämna ut samtliga uppgifter som även innehåller upplysningar om abonnenter från andra telefonföretag omfattas inte av denna bestämmelse enligt dess ordalydelse och dess syfte. Regelverket innehåller inte heller några andra bestämmelser som skulle kunna utgöra rättslig grund för en sådan omfattande skyldighet.

33. *Förenade kungarikets regering* har intagit en liknande ståndpunkt och anfört att en extensiv tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster skulle stå i strid med ordalydelsen, systematiken och syftet med direktivet. Skyldigheten att utlämna information som föreskrivs i ovannämnda artikel omfattar således enbart ändamålsenlig information om abonnenter hos de företag som tilldelar telefonnummer. Medlemsstaterna kan följaktligen inte ålägga telefonföretagen en mer omfattande skyldighet att lämna ut uppgifter.

34. Även *klaganden i målet vid den nationella domstolen* har inledningsvis påpekat att medlemsstaterna enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte är skyldiga att föreskriva en skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man. Därmed har det emellertid inte avgjorts huruvida medlemsstaterna enligt unionsrätten har rätt att anta en sådan bestämmelse. Syftet med den första frågan är således att få fastställt huruvida artikel 25.2 begränsar medlemsstaternas behörighet att ålägga telekomföretagen ytterligare skyldigheter. Med särskild hänsyn till domstolens rättspraxis avseende direktiv 98/10, 2002/19 och 2002/22 samt

ordalydelsen, syftet och strukturen i direktiven 2002/21 och 2002/22 ska den sistnämnda frågan besvaras jakande.

35. *Motparten i målet vid den nationella domstolen* har däremot inom ramen för en bokstavlig, historisk, systematisk och teleologisk tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster dragit slutsatsen att den skyldighet att lämna vidare information som fastställs där i princip även omfattar eller skulle kunna omfatta de upplysningar från tredje man som det rör sig om i förevarande fall. Enligt den *italienska regeringen* ska den första tolkningsfrågan besvaras jakande med beaktande av ordalydelsen och systematiken i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

36. *Intervenienterna i målet vid den nationella domstolen* har dragit samma slutsats att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas på så sätt att medlemsstaterna kan ålägga företag att ställa samtliga uppgifter om abonnenter, vilka företaget förfogar över, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

37. *Kommissionen* har anfört att artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas på så sätt att telefonföretag enligt nationell lag enbart kan åläggas en skyldighet att lämna ut upplysningar från tredje man i den mån berörda abonnenter har informerats om att informationen eventuellt lämnas vidare. Om abonnenten uttryckligen hade motsatt sig att sådan information lämnas ut så kan den inte utlämnas. Enligt *Förenade kungarikets regering* förutsätter allt offentliggörande av uppgifter om en abonnent i en annan abonnentförteckning att vederbörande lämnat sitt samtycke.

38. *Motparten i målet vid den nationella domstolen* har inom ramen för en bokstavlig, historisk, systematisk och teleologisk tolkning av artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation däremot dragit slutsatsen att telefonföretagets utlämnande av upplysningar från tredje man inte är beroende av att den berörda slutanvändaren eller det telefonföretag som är skyldigt att lämna ut information tidigare samtyckt eller inte motsatt sig utlämnandet.

39. *Intervenienterna i målet vid den nationella domstolen* anser inte heller att leverantörer av telefonitjänster och deras abonnenter har rätt att motsätta sig att deras uppgifter som offentliggjorts i en abonnentförteckning lämnas vidare till tredje man som ett led i verksamheten att tillhandahålla nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, eller att offentliggörandet av deras uppgifter begränsas till en specifik abonnentförteckning eller en specifik nummerupplysningstjänst.

40. Den *italienska regeringen* har dragit samma slutsats att artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas på så sätt att en medlemsstats åläggande

av en skyldighet för telefonföretag att lämna vidare upplysningar från tredje man inte är beroende av att abonnenten samtycker till att uppgifterna lämnas vidare eller i vart fall inte motsätter sig att de lämnas vidare. Detta gäller i den mån som den förteckning eller nummerupplysningstjänst som ska inrättas eftersträvar samma syfte som de med avseende på vilka abonnenten lämnat sitt samtycke för införande av uppgifterna om denne i den abonnentförteckning som upprättats av hans leverantör.

VI – Rättslig bedömning

A – *Den första tolkningsfrågan*

41. Den hänskjutande domstolen vill med den första tolkningsfrågan i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster utgör hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken telefonföretag inte enbart måste ställa uppgifter om dess egna kunder till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, utan även sådana upplysningar från tredje man som de förfogar över.

42. För att kunna besvara denna fråga ska det i ett första skede undersökas om telefonföretagens skyldighet att lämna vidare uppgifter som föreskrivs i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster omfattar de upplysningar från tredje man som företaget förfogar över. Eftersom denna fråga enligt min mening ska besvaras nekande ska det i ett nästa steg undersökas om artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster slutgiltigt reglerar företagens skyldighet att lämna vidare uppgifter och om detta inte är fallet huruvida andra bestämmelser i regelverket för elektronisk kommunikation kan innebära ett förbud för medlemsstaterna att ålägga telefonföretagen en skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man.

1. Föremål för skyldigheten att lämna vidare information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster

a) Tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt ordalydelsen

43. Enligt ordalydelsen i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska

medlemsstaterna säkerställa att samtliga företag som tilldelar abonnenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information i syfte att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

44. Enligt meningsuppbyggnaden hänför sig den ”ändamålsenliga information” som ska lämnas vidare till abonnenter till vilka de företag som är skyldiga att lämna vidare information tilldelar telefonnummer. Abonnent enligt artikel 2 k i direktiv 2002/21 är varje fysisk eller juridisk person som har ingått avtal med en leverantör av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster om tillhandahållande av sådana tjänster. Den ”ändamålsenliga information” som ska lämnas vidare hänför sig följaktligen till fysiska eller juridiska personer som har ingått avtal med telefonföretag som är skyldiga att lämna vidare uppgifter.

45. En tolkning av artikel 25.2 enligt ordalydelsen och meningsuppbyggnaden visar följaktligen att telefonföretagens skyldighet att lämna vidare information hänför sig till uppgifter om företagets egna slutanvändare till vilka de tilldelat telefonnummer.

b) Systematisk tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster

46. Resultatet av tolkningen enligt ordalydelsen bekräftas av en tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt systematiken i detta direktiv.

47. Inom regelverket för elektronisk kommunikation avser direktivet om samhällsomfattande tjänster i första hand förhållandet mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster och slutanvändarna. På denna nivå eftersträvas tre huvudsakliga mål med detta direktiv varvid varje mål kommer att behandlas i ett separat kapitel.

48. Syftet med direktivet om samhällsomfattande tjänster är *för det första* att i varje medlemsstat säkerställa ett minimiutbud av kommunikationstjänster inom hela territoriet för slutanvändare till ett överkomligt pris som uppfyller vissa kvalitetskrav. Detta minimiutbud [13] som omskrivs som samhällsomfattande tjänst regleras i kapitel 2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (artiklarna 3–15) och omfattar tillhandahållande av minst en fullständig abonnentförteckning och minst en fullständig nummerupplysningstjänst som regleras i artikel 5. Direktivet om samhällsomfattande tjänster syftar *för det andra* till

13 — Se i detta avseende definitionen av begreppet samhällsomfattande tjänst i artikel 2 i direktiv 2002/21.

att under vissa omständigheter säkerställa en viss grad av konkurrens på slutkundsmarknader på vilka det till följd av närvaron av en leverantör som har betydande marknadsinflytande inte råder någon effektiv konkurrens. I detta avseende innehåller kapitel 3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (artiklarna 16–19) regleringsåtgärder som vidtas av nationella tillsynsmyndigheter. Direktivet om samhällsomfattande tjänster har för det *tredje* en konsumentskyddsfaktor. I detta avseende innehåller kapitel 4 (artiklarna 20–31) en rad bestämmelser för att skydda slutanvändarnas intressen och rättigheter.

49. Systematiskt sett återfinns artikel 25 i kapitel 4 och följaktligen i det kapitel i direktivet om samhällsomfattande tjänster i vilket slutanvändarens intressen står i centrum. Mot denna bakgrund utgår artikel 25.1 från den rättsliga ställning som abonnenter hos allmänt tillgängliga telefonitjänster har vilka ska säkerställas en rätt att införas i en fullständig abonnentförteckning. Även i artikel 25.3 och 25.4 utgås från den ställning som de slutanvändare som ska ges tillgång till nummerupplysningstjänster (punkt 3) och som ska kunna få tillträde till nummerupplysningstjänster i andra medlemsstater (punkt 4) har.

50. Även om artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte direkt avser abonnenter utan *i första hand* enbart förefaller reglera telefonföretagens skyldighet att lämna vidare information framgår av dess systematik att även denna punkt i första hand avser den rättsliga ställning som abonnenter har i förhållande till det telefonföretag som den har ingått avtal med. Mot den bakgrunden ska medlemsstaterna enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster säkerställa att telefonföretagen på begäran tillhandahåller ändamålsenlig information om deras abonnenter som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

51. Ett viktigt indicium för att denna systematiska analys är riktig framgår av en ändring av artikel 25.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster genom direktiv 2009/136. I den nya lydelsen föreskrivs i artikel 25.1 för det första att abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster har rätt att upptas i en abonnentförteckning och för det andra att dessa abonnenter även har rätt att informationen görs tillgänglig för tillhandahållare av nummerupplysningstjänster och/eller abonnentförteckningar enligt bestämmelserna i artikel 25.2. Därmed omformuleras den i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster föreskrivna skyldigheten för telefonföretag att lämna vidare sina egna uppgifter om abonnenter till leverantörer av nummerupplysningstjänster och/eller

abonnentförteckningar som en rättighet för dessa abonnenter, och bekräftas således uttryckligen.

c) Ändamålsenlig tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster

52. Skälen i direktivet om samhällsomfattande tjänster ger föga vägledning om de mål som eftersträvas med skyldigheten att lämna vidare information som föreskrivs i artikel 25.2. I detta avseende anges i skäl 35 enbart att alla tjänsteleverantörer som tilldelar sina abonnenter telefonnummer är skyldiga att tillhandahålla relevant information på ett skäligt, kostnadsorienterat och icke-diskriminerande sätt.

53. Av en helhetsbedömning av direktivet om samhällsomfattande tjänster kan slutsatsen dras att unionslagstiftaren med skyldigheten att lämna vidare information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster huvudsakligen eftersträvade två mål.

54. Å ena sidan är syftet med skyldigheten att lämna vidare information att säkerställa att det minimiutbud som samhällsomfattande tjänster som enligt artikel 5.1 ska säkerställas på marknaden av allmänt tillgängliga abonnentförteckningar även kan åstadkommas i praktiken. Genom att ålägga telefonföretagen skyldigheten att lämna ut ändamålsenliga uppgifter om sina slutkunder säkerställs upprättandet av minst en fullständig abonnentförteckning. [14]

55. Å andra sidan säkerställs genom skyldigheten att lämna vidare information att abonnentens rätt som numera uttryckligen fastställs i artikel 25.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, att informationen görs tillgänglig för tillhandahållare av nummerupplysningstjänster och/eller abonnentförteckningar i syfte att upprätta de databanker som behövs i detta avseende, garanteras.

56. Dessa båda huvudmål kräver att telefonföretagen på begäran lämnar vidare ändamålsenlig information om sina egna abonnenter enligt bestämmelserna i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga abonnentförteckningar. För att uppnå detta mål krävs emellertid inte att telefonföretagen även åläggs att på

14 — Denna målsättning framgick särskilt klart av den bestämmelse som föregick artikel 6.3 i direktiv 98/10. I denna bestämmelse betonades att den skyldighet som fastställdes för telefonföretag att lämna vidare information bland annat syftade till att säkerställa att fullständiga abonnentförteckningar kunde upprättas. Se i detta avseende dom av den 25 november 2004 i mål C-109/03, KPN Telecom (REG 2004, s. I-11273), punkt 20.

begäran lämna ut de upplysningar från tredje man som de förfogar över som ett led i verksamheten att tillhandahålla telefonkataloger.

57. Enligt motparten i målet vid den nationella domstolen har unionslagstiftaren med artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster även avsett att åstadkomma en fungerande konkurrens på marknaden för leverantörer av abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster. Detta ändamål innebär att telefonföretagets skyldighet enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att lämna vidare information ska tolkas på så sätt att den även omfattar upplysningar från tredje man som dessa företag förfogar över. Hållbara konkurrenskraftiga strukturer på detta område kan nämligen enbart uppnås när leverantören av dessa tjänster får tillgång till uppgifter på ett enkelt, effektivt och omfattande sätt. Dessa villkor är inte uppfyllda om tillgång till uppgifter om abonnenter från olika telefonföretag ges en enstaka gång.

58. Den argumentation som framförs av motparten i målet vid den nationella domstolen är inte övertygande.

59. Även om det inte kan bestridas att regelverket för elektronisk kommunikation i sin helhet även syftar till att låta slutanvändare på marknaden för tillhandahållande av nummerupplysningstjänster dra fullständig nytta av konkurrensen motiverar denna allmänna målsättning inte den tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster som motparten i målet vid den nationella domstolen föreslagit. Avgörande i detta avseende är nämligen att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte hör till de bestämmelser som inom hela regelverket för elektronisk kommunikation konkret syftar till att främja och säkerställa hållbara konkurrenskraftiga strukturer på marknaden för nummerupplysningstjänster.

60. Det stämmer visserligen att även skyldigheten att lämna vidare information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster som enbart omfattar uppgifter om egna abonnenter kan ha positiv inverkan på konkurrensen på marknaden för tillhandahållande av nummerupplysningstjänster eftersom alla leverantörer av nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar härigenom har möjlighet att sammanställa omfattande databaser. Denna konkurrensfrämjande funktion ska emellertid betraktas som en sidoordnad följd, vilken i princip är positiv, framför vilken de två ovannämnda huvudmålen vid en teleologisk tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster har företräde.

61. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan konstateras att även en teleologisk tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster också bekräftar att enbart telefonföretagens egna uppgifter om abonnenter ska klassificeras som information som måste lämnas vidare i den mening som avses i denna bestämmelse.

d) Slutsats

62. Vid en tolkning av artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt dess ordalydelse, systematik och ändamål drar jag slutsatsen att telefonföretagets skyldighet att lämna vidare information som anges i bestämmelsen enbart omfattar ändamålsenlig information om abonnenter som tilldelats telefonnummer av dessa telefonföretag.

2. Artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster innebär ingen fullständig harmonisering av skyldigheten att lämna vidare information.

63. Av vad som anförts ovan framgår att telefonföretagen enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster i princip inte måste åläggas att lämna vidare de upplysningar från tredje man som de förfogar över. För att besvara frågan huruvida medlemsstaterna till följd av denna bestämmelse inte får föreskriva en lagstadgad skyldighet att lämna vidare information avseende sådana upplysningar från tredje man måste det klargöras vilken harmoniseringsgrad unionslagstiftaren avsåg att uppnå med artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Om syftet med denna bestämmelse är att uppnå en fullständig harmonisering av telefonföretagens skyldighet att lämna vidare information skulle det nämligen inte vara tillåtet att införa eller behålla en lagstadgad skyldighet att lämna ut upplysningar från tredje man som går utöver kraven i direktivet.

64. Enligt min mening syftar artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte till att uppnå en fullständig harmonisering av telefonföretagens skyldighet att lämna vidare information. [15]

15 — Avseende den bestämmelse som föregick artikel 6.3 i direktiv 98/10 har domstolen i domen i målet KPN Telecom (ovan fotnot 14), punkt 35, redan slagit fast att gemenskapslagstiftaren inte eftersträvade en fullständig harmonisering av den skyldighet att lämna vidare information som anges där, vilket innebär att medlemsstaterna är behöriga att i ett nationellt samband fastställa att skyldigheten att lämna ut information omfattar ytterligare uppgifter. I dom av den 11 mars 2010 i mål C-522/08, Telekomunikacja Polska (REU 2010, s. I-2079), punkt 29, slog domstolen dessutom i generellt hänseende fast att det i ramdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster inte föreskrivs någon fullständig harmonisering av de aspekter som rör konsumentskyddet.

65. Såsom jag redan anfört ovan består ett av huvudmålen med skyldigheten att lämna vidare information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att säkerställa att det minimiutbud som enligt artikel 5.1 ska garanteras såsom samhällsomfattande tjänst på marknaden för allmänna abonnentförteckningar och telefonnummerupplysningstjänster även kan åstadkommas i praktiken.

66. Enligt artikel 5.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska medlemsstaterna säkerställa att *minst* en fullständig abonnentförteckning samt *minst* en fullständig nummerupplysningstjänst finns tillgänglig för slutanvändarna. Av ordalydelsen i denna bestämmelse framgår att det rör sig om minimikrav som ska uppfyllas av medlemsstaterna. Medlemsstaterna får följaktligen i princip anta mer långtgående bestämmelser i syfte att säkerställa ett utbud av flera fullständiga abonnentförteckningar och telefonnummerupplysningstjänster på den tillämpliga marknaden för slutkunder.

67. Med särskild hänsyn till det systematiska sammanhanget mellan artikel 5.1 och artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster påverkar klassificeringen av artikel 5.1, vilken är en bestämmelse om harmonisering på miniminivå, nödvändigtvis svaret på frågan huruvida artikel 25.2 innebär en fullständig harmonisering av telefonföretags skyldighet att lämna vidare information.

68. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 5.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster får skapa ramvillkor för att flera fullständiga abonnentförteckningar och telefonnummerupplysningstjänster från olika leverantörer ställs slutanvändare till förfogande leder en systematisk och teleologisk tolkning av direktivet om samhällsomfattande tjänster till att medlemsstaterna i detta syfte i princip även kan gå utöver bestämmelserna i artikel 25.2.

69. Förbundsrepubliken Tyskland utnyttjade detta utrymme för skönsmässig bedömning när den skyldighet att utlämna upplysningar från tredje man som är aktuell i tvisten i målet i den nationella domstolen infördes. I samband med att denna skyldighet infördes försökte Förbundsrepubliken Tyskland nämligen att med beaktande av särdragen hos den tyska slutanvändarmarknaden för abonnentförteckningar skapa en situation i vilken närvaron av flera leverantörer av abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst ska främjas på ett övertygande sätt. [16]

70. Mot bakgrund av det ovan anförda kan slutsatsen dras att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte innebär en fullständig harmonisering av telefonföretagens skyldighet att lämna vidare information.

16 — Se punkt 83 och följande punkt i förevarande förslag till avgörande.

3. Medlemsstaternas skyldighet att beakta den nationella regleringsmyndighetens behörighet

71. Klassificeringen av telefonföretagens skyldighet att lämna vidare information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster som en klausul om harmonisering på miniminivå innebär att medlemsstaterna i princip har rätt att anta mer långtgående bestämmelser. Om medlemsstaterna utnyttjar detta utrymme för skönsmässig bedömning är de emellertid skyldiga att beakta övriga bestämmelser i direktivet om samhällsomfattande tjänster samt andra direktiv om den rättsliga ramen för elektronisk kommunikation.

72. I detta sammanhang ska bland annat bestämmelserna i artikel 3.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster beaktas. Enligt dessa bestämmelser ska medlemsstaterna beakta principerna om objektivitet, insyn, icke-diskriminering och proportionalitet när de antar bestämmelser för att säkerställa samhällsomfattande tjänster. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna även sträva efter minsta möjliga snedvridning av marknaden, och därvid beakta allmänintresset. I förevarande fall har emellertid inte några argument framförts på grundval av vilka slutsatsen skulle kunna dras att dessa bestämmelser inte har beaktats i samband med fastställandet av skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG.

73. Vad gäller införandet av en nationell skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man såsom den som föreskrivs i 47 § TKG uppkommer med beaktande av de omständigheter som ligger till grund för tvisten i målet vid den nationella domstolen emellertid frågan om den nationella lagstiftaren vid antagandet av dessa bestämmelser i strid med direktivet gjort sig skyldig till ett ingripande i den behörighet som tillkommer den nationella regleringsmyndigheten enligt regelverket för elektronisk kommunikation på slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst. [17]

74. För att kunna besvara den frågan ska jag först beskriva de funktioner och den behörighet som den nationella regleringsmyndigheten har på slutkundsmarknaden och diskutera på vilket sätt införandet av en lagstadgad skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man såsom den i 47 § TKG påverkar denna behörighet. Jag kommer därefter att undersöka de villkor under

17 — Under förhandlingen angav motparten i målet vid den nationella domstolen även att införandet av en skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man såsom den i 47 § TKG utgör ett otillåtet ingrepp i den grundläggande rätten till näringsfrihet och äganderätten som numera uttryckligen fastställts i stadgan om de grundläggande rättigheterna. På grundval av uppgifterna i handlingarna i målet kan ett sådant rättsstridigt ingrepp emellertid inte styrkas. Den nationella domstolen har i detta sammanhang i sin begäran om förhandsavgörande (punkt 23 och följande punkt) dessutom uttryckligen anfört att klaganden i målet vid den nationella domstolen genom skyldigheten att utelämna samtliga uppgifter som den förfogar över, även i den mån som det rör sig om upplysningar från tredje man om abonnenter hos andra leverantörer, inte oproportionerligt inverkar på den grundläggande rätten till fri rörlighet enligt artikel 14.1, artikel 12.1 och artikel 2.1 i den tyska grundlagen. Enligt den nationella domstolen hade inte heller likabehandlingsprincipen enligt artikel 3.1 i den tyska grundlagen åsidosatts.

vilka medlemsstaterna får inverka på den nationella regleringsmyndighetens behörighet och om Förbundsrepubliken Tyskland genom införandet av skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG har åsidosatt de unionsrättsliga bestämmelser som ska iakttas i detta sammanhang.

a) Den nationella regleringsmyndighetens behörighet på marknaden för abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst

75. Vad gäller den nationella regleringsmyndighetens funktioner och behörighet i samband med regelverket för elektronisk kommunikation har domstolen i sin dom av den 3 december 2009, kommissionen mot Tyskland, [18] anfört att ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster inrättas genom ramdirektivet och varvid den nationella regleringsmyndighetens uppgifter fastställs.

76. I detta sammanhang ska tillhandahållandet av allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar klassificeras som en tillhörande tjänst i den mening som avses i ramdirektivet [19], vilken det ankommer på den nationella regleringsmyndigheten att reglera under utövande av den behörighet som fastställs i ramdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster.

77. Regleringsmyndighetens behörighet med avseende på antagandet av regleringsbestämmelser på slutanvändarmarknaden för nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar fastställs huvudsakligen i artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. [20]

78. Enligt artikel 17.1 ålägger de nationella regleringsmyndigheterna företag med ett betydande inflytande i den mening som avses i artikel 14 i ramdirektivet på en

18 — Dom i mål C-424/07 (REG 2009, s. I-11431), punkt 53.

19 — Enligt artikel 2 ea i ramdirektivet i dess lydelse enligt direktiv 2009/140 omfattar tillhörande tjänster de tjänster som hör till ett elektroniskt kommunikationsnät och/eller en elektronisk kommunikationstjänst som möjliggör och/eller stöder tillhandahållande av tjänster via det nätet och/eller den tjänsten eller har möjlighet att göra det som enligt denna bestämmelse bland annat inbegriper tjänster, såsom identitet, lokalisering och närvarotjänster. Denna legaldefinition infördes genom direktiv 2009/140 som enligt skäl 12 bland annat ska bidra till att förtydliga vissa definitioner för att undanröja tvetydigheter.

20 — I den ursprungliga lydelsen av direktiv 2002/22 fastställs i artikel 18 den nationella regleringsmyndighetens regleringsuppgifter med avseende på minimiutbud av hyrda förbindelser. Artikel 19 innehöll bestämmelser om förverkligande av fritt val och förval av nätoperatörer för slutanvändare. De båda bestämmelserna ströks genom direktiv 2009/136. För en förklaring av bakgrunden till denna ändring, se skälen 19 och 20 i direktiv 2009/136.

slutkundsmarknad som fastställts enligt artikel 15 i ramdirektivet lämpliga regleringsskyldigheter om en nationell regleringsmyndighet, till följd av en marknadsanalys som genomförts enligt artikel 16 i ramdirektivet, avgör att det inte råder någon effektiv konkurrens på denna slutkundsmarknad och om den nationella regleringsmyndigheten fastslår att de skyldigheter som infördes i enlighet med direktiv 2002/19 inte skulle leda till att målen i artikel 8 i ramdirektivet uppnås.

79. I artikel 17.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster föreskrivs i detta sammanhang bland annat att de skyldigheter som följer av artikel 17.1 ska grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och rimliga mot bakgrund av målen i artikel 8 i ramdirektivet.

80. Av vad som anförts ovan framgår att de nationella regleringsmyndigheterna som med iakttagande av motsvarande direktivbestämmelser fastställt att det inte råder effektiv konkurrens på slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar och telefonnummerupplysningstjänster måste eller måste kunna ålägga företag med ett betydande inflytande på denna marknad lagstadgade skyldigheter.

b) Skyldigheten att lämna ut upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG som nationell åtgärd som påverkar de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde

81. Det kan enligt min mening inte på ett övertygande sätt bestridas att införandet av en lagstadgad skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man såsom den i 47 § TKG påverkar de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde.

82. Den nationella domstolen har i detta sammanhang inom ramen för sin analys av tillkomsthistorian och systematiken av § 47 TKG påpekat att lagstiftaren vid införandet av skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man uppenbarligen som modell hade klaganden i målet vid den nationella domstolen i åtanke som är ett vertikalt integrerat företag som självt framställer uppgifter genom att tilldela egna kunder telefonnummer och därutöver utger abonnentförteckningar samt bedriver nummerupplysningstjänster. [21]

83. Enligt den nationella domstolens uppfattning fordras enligt syftet med 47 § TKG dessutom att bestämmelsen tolkas på så sätt att skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt bestämmelsen

21 — Begäran om förhandsavgörande, punkt 16.

inte enbart avser att uppfylla minimikraven för att säkerställa samhällsomfattande tjänster. Lagstiftarens motivering ska tolkas på så sätt att ett nät- och tjänsteövergripande utbud av nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar ska möjliggöras genom skyldigheten att lämna ut information enligt 47 § TKG. Därmed ska inte enbart syftet med bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster utan även målen med regleringen i 2.2 § TKG uppnås. [22] Dessa mål omfattar att säkerställa en rättvis konkurrens och främja hållbara konkurrensutsatta telekommunikationsmarknader inom området för telekommunikationstjänster och telekommunikationsnät liksom tillhörande faciliteter och tjänster och detta i såväl landsbygds- som stadsområden. [23]

84. Den nationella domstolen har inom ramen för en teleologisk tolkning av 47 § TKG mot denna bakgrund dragit slutsatsen att skyldigheten att överföra uppgifter enligt 47 § TKG är ett instrument för aktivt främjande av konkurrensen och utgör således något mer än ett instrument för kontroll av missbruk. Lagstiftarens avsikt var att undanröja konkurrenshinder inte enbart i den omfattning som absolut krävdes utan i så stor omfattning som möjligt. [24]

85. Mot bakgrund av vad som anförts ovan av den nationella domstolen framgår det klart att skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG ska bedömas som ett strukturellt ingrepp på slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster som ska skapa hållbara konkurrenskraftiga strukturer på dessa marknader. I den mån som detta mål uppnås kan de villkor som fastställs i artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster för att de nationella regleringsmyndigheterna i ett senare skede eventuellt ska kunna vidta åtgärder på denna marknad inte längre uppfyllas. Dessa villkor omfattar bland annat brist på effektiv konkurrens på den berörda slutkundsmarknaden. [25] Den tyska lagstiftaren har vid införandet av den lagstadgade skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man aktivt inverkat på de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde.

c) Huruvida nationella bestämmelser som inverkar på de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde är förenliga med direktivet

86. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det utgås från att införandet av en skyldighet att lämna vidare uppgifter såsom den

22 — Begäran om förhandsavgörande, punkt 15.

23 — 2.2 § TKG, till vilken den nationella domstolen uttryckligen har hänvisat i punkt 19 i beslutet om hänskjutande.

24 — Begäran om förhandsavgörande, punkt 22.

25 — Se i detta avseende artikel 17.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

i 47 § TKG inverkar på de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde.

87. Även om det i princip inte kan uteslutas att även en nationell lagstiftare kan uppträda som nationell regleringsmyndighet [26] framgår det inte av handlingarna i målet att den tyska lagstiftaren vid antagandet av 47 § TKG uppträtt som nationell regleringsmyndighet.

88. Det ska i det följande klargöras om och i så fall på vilka villkor en nationell lagstiftare i samband med det gemensamma regelverket för elektronisk kommunikation genom lagstiftning får ingripa i den nationella regleringsmyndighetens behörighet.

89. Enligt min mening ska domstolens domar avseende denna fråga tolkas på så sätt att medlemsstaterna inte *direkt* får utöva eller begränsa den behörighet som regleringsmyndigheterna ska tillerkännas enligt direktiven om gemensamma regelverk för elektronisk kommunikation. Detta innebär emellertid inte att medlemsstaterna inte får utöva sin kvarvarande behörighet när de nationella bestämmelser som antagits under utövande av denna behörighet *indirekt* kan påverka de nationella regleringsmyndigheternas behörighet. [27]

90. Domen i målet kommissionen mot Tyskland av den 3 december 2009 [28] innehåller ett exempel på att medlemsstaterna enligt direktiven för det gemensamma regelverket för elektronisk kommunikation inte direkt får ingripa i den behörighet som ska tillerkännas de nationella regleringsmyndigheterna. I detta fördragsbrottsförfarande ankom det på domstolen att uttala sig om huruvida en nationell bestämmelse genom vilken vissa marknader i princip undantagits från en nationell regleringsmyndighets regleringsbehörighet och genom vilken de nationella regleringsmyndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av de regleringsmöjligheter som de har på dessa marknader begränsats är förenlig med unionsrätten. Eftersom denna bestämmelse i princip medförde att den behörighet som de nationella regleringsmyndigheterna har enligt direktiven 2002/19, 2002/21 och 2002/22

26 — Dom av den 6 oktober 2010 i mål C-389/08, Base m.fl. (REU 2010, s. I-9073), punkt 30.

27 — Se i detta avseende även generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande av den 22 juni 2010 i mål C-389/08 (ovan fotnot 26), punkt 46, i vilket en liknande ståndpunkt har intagits som innebär att lagstiftaren visserligen har möjlighet att fatta beslut som direkt påverkar de nationella regleringsmyndigheternas uppgifter men lagstiftaren får enbart anta sådana beslut om lagstiftaren därigenom inte får ställning som en nationell regleringsmyndighet och i den mån som dessa beslut inte innebär att de funktioner som den nationella regleringsmyndigheten uttryckligen har tilldelats enligt direktiven varken begränsas eller undanröjs.

28 — Ovan fotnot 18.

begränsades i strid med direktivet slog domstolen fast att de tillämpliga bestämmelserna i dessa direktiv hade åsidosatts.

91. Domen i målet kommissionen mot Belgien av den 6 oktober 2010 [29] ska också tolkas på så sätt att medlemsstaterna inte direkt får ingripa i den behörighet som ska tilldelas de nationella regleringsmyndigheterna. I detta fördragsbrottsförfarande ankom det på domstolen att pröva huruvida en lagbestämmelse i vilken det bland annat fastställdes att alla underskott som uppkom för företag till följd av tillhandahållandet av en viss samhällsomfattande tjänst skulle klassificeras som ”oskäligt betungande” i den mening som avses i artikel 12 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och följaktligen gav de operatörer som är skyldiga att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst rätt till ersättning var förenlig med direktivet. Denna bestämmelse var problematisk framför allt av det skälet att de nationella regleringsmyndigheterna enligt artiklarna 12 och 13 i direktivet om samhällsomfattande tjänster har vittgående befogenheter vid beräkningen och finansieringen av ”oskäligt betungande” kostnader för de operatörer som är skyldiga att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst.

92. Mot bakgrund av en nyanserad analys av de aktuella nationella bestämmelserna påpekade domstolen inledningsvis att gemenskapslagstiftaren i artikel 12 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte har avsett att fastställa de villkor under vilka de nationella regleringsmyndigheterna ska dra slutsatsen att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster kan vara oskäligt betungande. Den nationella lagstiftaren har följaktligen rätt att fastställa de kriterier med hjälp av vilka de nationella regleringsmyndigheterna ska fastställa om en konkret kostnad är oskäligt betungande i den mening som avses i artikel 12 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. [30] Dessa kriterier måste emellertid å ena sidan vara förenliga med de tvingande bestämmelser som fastställs i direktivet om samhällsomfattande tjänster. [31] Å andra sidan får den nationella lagstiftaren inte gå så långt som att i stället för den nationella regleringsmyndigheten schablonmässigt fastställa en oskäligt betungande och ersättningsgill kostnad utan att beakta mekanismerna i direktivet om samhällsomfattande tjänster. [32] Eftersom den belgiska lagstiftaren inte har beaktat dessa bestämmelser fastställde domstolen att direktivet om samhällsomfattande tjänster hade åsidosatts.

93. Även om domstolen i ovannämnda dom i princip slog fast att det inte utgör ett åsidosättande av direktivet om samhällsomfattande tjänster att den nationella lagstiftaren föreskriver de villkor för fastställande av oskäligt betungande kostnader i den mening som avses i artikel 12 i direktivet om

29 — Dom av den 6 oktober 2010 i mål C-222/08, kommissionen mot Belgien (REU 2010, s. I-9017).

30 — Ibidem, punkt 44 och följande punkt samt punkt 55 och följande punkt.

31 — Ibidem, punkt 84.

32 — Ibidem, punkt 57 och följande punkter.

samhällsomfattande tjänster som ska gälla för de nationella regleringsmyndigheterna utgick den härvid från att medlemsstaterna därmed utövar en behörighet som de har inom ramen för direktivet om samhällsomfattande tjänster. Mot denna bakgrund bekräftas i domen i målet kommissionen mot Belgien att den nationella lagstiftaren får utöva sin kvarvarande behörighet för att definiera begreppet oskäligt betungande i den mening som avses i artikel 12 i direktivet om samhällsomfattande tjänster med beaktande av de gränser som fastställs i direktivet, utan att härvid emellertid direkt utöva de befogenheter som åvilar de nationella regleringsmyndigheterna. Eftersom den belgiska lagstiftaren inte beaktat dessa bestämmelser slog domstolen följdriktigt fast att direktivet hade åsidosatts.

94. Medlemsstaterna ska i detta sammanhang enligt domstolens rättspraxis dessutom se till att de nationella regleringsmyndigheterna i organisatoriskt och funktionellt hänseende kan uppfylla de uppgifter som de har enligt ramdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster. [33]

95. Förbudet mot direkta ingripanden i de nationella regleringsmyndigheternas behörighet innebär emellertid inte att medlemsstaterna överhuvudtaget inte får vidta åtgärder som skulle kunna påverka regleringsmyndigheternas arbete samt utövandet av dess behörighet på de marknader som de ska övervaka. Man ska i stället utgå från att nationella åtgärder som enbart *indirekt* påverkar de nationella regleringsmyndigheternas behörighet får vidtas. I det gemensamma regelverket för elektronisk kommunikation i dess helhet samt i samspel mellan unionsrätten och den nationella rätten gränsar medlemsstaternas behörighet och de nationella regleringsmyndigheternas behörighet till varandra på flera områden, [34] så att medlemsstaternas indirekta ingripanden i de nationella regleringsmyndigheternas behörighet i samband med det gemensamma regelverket för elektronisk kommunikation inte bara är tillåtna utan sker regelbundet.

96. Denna analys bekräftas av domen i målet Telekomunikacja Polska. [35] I denna dom, som meddelades i ett mål om förhandsavgörande, var domstolen skyldig att avgöra om direktiven i det gemensamma regelverket för elektronisk kommunikation utgör hinder mot nationell lagstiftning, i vilken det förbjuds att, för ingående av avtal för tillhandahållande av allmänt tillgängliga telekommunikationstjänster, inklusive tillhandahållandet av en

33 — Domen i målet Base m.fl. (ovan fotnot 26), punkt 27 och följande punkter.

34 — Att medlemsstaterna och de nationella myndigheterna är parallellt behöriga fastställs på flera ställen i direktivet om samhällsomfattande tjänster, till exempel i artikel 25.3 i dess lydelse enligt direktiv 2009/136.

35 — Domen i målet Telekomunikacja Polska (ovan fotnot 15).

anslutning till det allmänna telekommunikationsnätet, uppställa villkoret att abonnenten ska ingå avtal om tillhandahållande av andra tjänster. Bland annat uppkom frågan om det härigenom skett ett rättsstridigt ingripande i de nationella regleringsmyndigheternas behörighet. Genom denna nationella bestämmelse förbjöds telekommunikationsföretagen att tillämpa en viss praxis trots att även de nationella regleringsmyndigheterna för det fall att samtliga villkor i artikel 15 och följande artiklar i ramdirektiven och artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster hade uppfyllts hade kunnat vidta rättsliga åtgärder mot denna praxis.

97. Enligt domstolens uppfattning utgjorde den nationella åtgärd som det rörde sig om inget ingrepp i strid med direktivet i den behörighet som de nationella regleringsmyndigheterna ska tillerkännas. Den slog i detta avseende å ena sidan fast att det inte förelåg något direkt ingrepp i regleringsmyndighetens behörighet.[36] Den påpekade å andra sidan att målet med den nationella bestämmelsen var att uppnå ett förbättrat konsumentskydd vad avser konsumenternas förhållande till telekommunikationsoperatörerna, varvid det i ramdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster inte föreskrivs någon fullständig harmonisering vad avser konsumentskydd.[37]

98. Ett ytterligare belägg för att indirekta nationella ingrepp i den behörighet som ska tillerkännas de nationella regleringsmyndigheterna är förenliga med unionsrätten återfinns i skälen i direktiv 2009/136 genom vilket bland annat artikel 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ändrades. Avseende tillhandahållande av nummerupplysningstjänster anges i skäl 38 uttryckligen att tillhandahållandet av uppgifter om slutanvändare (både fasta abonnemang och mobiltelefoner) för tjänsteleverantörer bör vara kostnadsbaserat, samtidigt som medlemsstaterna ges möjlighet att inrätta en central mekanism för att tillhandahålla övergripande samlad information till nummerupplysningsleverantörer och ge nättillgång till rimliga och öppna villkor, för att säkerställa att slutanvändarna kan dra

36 — Ibidem, punkt 28.

37 — Ibidem, punkt 29. Domstolen har i detta avseende hänvisat till artikel 20.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt vilken punkterna 2, 3 och 4 ska gälla utan att det påverkar andra gemenskapsregler om konsumentskydd, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal (EGT L 144, s. 19) och rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169), och nationella regler i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Inom ramen för ändringen av direktivet om samhällsomfattande tjänster genom direktiv 2009/136 ströks denna bestämmelse ur artikel 20. I stället infördes en ny bestämmelse i artikel 1.4 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt vilken bestämmelserna i detta direktiv med avseende på slutanvändarnas rättigheter ska tillämpas utan att det påverkar gemenskapens regler om konsumentskydd, särskilt direktiven 93/13 och 97/7, samt nationella regler i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

fullständig nytta av konkurrensen, med slutmålet att göra det möjligt att avlägsna återförsäljningsregleringen för dessa tjänster och tillhandahålla nummerupplysningstjänster på rimliga och öppna villkor.

99. I skäl 38 framgår således unionslagstiftarens uppfattning klart att medlemsstaterna inom tillämpningsområdet för direktivet om samhällsomfattande tjänster får anta nationella bestämmelser för att förenkla tillhandahållandet av kunduppgifter till leverantörer av nummerupplysningstjänster med målet att taxeregleringen för dessa tjänster för slutkunder härigenom *indirekt* kan avskaffas.

100. Mot denna bakgrund anser jag att medlemsstaterna enligt direktiven i det gemensamma regelverket för elektronisk kommunikation inte får ingripa direkt i den behörighet som ska tillerkännas de nationella regleringsmyndigheterna. Medlemsstaterna får däremot ingripa indirekt i de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde.

101. Mot bakgrund av vad som anförts ovan beror svaret på frågan huruvida skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG, som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, är förenlig med direktivet om samhällsomfattande tjänster, på om införandet av denna skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man i den nationella lagstiftningen ska bedömas som ett direkt ingripande i den behörighet som ska tilldelas de nationella regleringsmyndigheterna. Detta beror i sin tur på ändamålet med skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG samt på dess utformning såvitt avser nationella slutkundsmarknader för abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster.

102. Om den tyska lagstiftaren genom skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man uttryckligen vidtagit åtgärder mot en eller flera företag som utövat verksamhet på slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster av det skälet att det inte rådde någon effektiv konkurrens på denna marknad och dessa företag hade ett betydande inflytande på denna marknad och tillträde till marknaden för nya leverantörer därigenom försvårades ska denna nationella åtgärd klassificeras som ett indirekt och följaktligen rättsstridigt ingripande i de nationella regleringsmyndigheternas behörighetsområde. I förevarande fall har den tyska lagstiftaren i samband med införandet av den aktuella skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man nämligen direkt utövat den behörighet som tillkommer den nationella regleringsmyndigheten enligt artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande

tjänster, med beaktande av de villkor som föreskrivs där.

103. Om Förbundsrepubliken Tyskland vid fastställandet av skyldigheten att lämna ut upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG däremot enbart på ett objektivt och allmänt sätt antagit ramvillkor för att ytterligare förenkla tillhandahållandet av kunduppgifter till leverantörer av abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster föreligger ett indirekt och följaktligen tillåtet ingripande i den nationella myndighetens behörighetsområde.

104. Det ankommer i detta sammanhang på den hänskjutande domstolen att fastställa syftet med skyldigheten att lämna vidare upplysningar från tredje man enligt 47 § TKG samt att bedöma dess utformning i samband med den nationella slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster.

d) Slutsats

105. Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första tolkningsfrågan besvaras på så sätt att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte utgör hinder mot en nationell bestämmelse som den i 47 § TKG enligt vilken företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, är skyldiga att ställa uppgifter som de förfogar över om abonnenter, vilka företaget inte självt har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

106. Antagandet av en sådan bestämmelse i den nationella lagstiftningen utgör emellertid ett ingripande i strid med direktivet i den behörighet som de nationella regleringsmyndigheterna ska tilldelas enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster när denna skyldighet införts med avseende på ett eller flera företag som utövar verksamhet på slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster av det skälet att företaget eller företagen har ett betydande inflytande på marknaden varigenom tillträde till marknaden försvåras för nya operatörer och det inte råder någon effektiv konkurrens på denna marknad. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida ett sådant ändamål och en sådan utformning av den nationella bestämmelsen föreligger.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

107. Den nationella domstolen har ställt den andra frågan i begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse är förenlig med artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk

kommunikation när telefonföretag enligt denna bestämmelse, som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar från andra telefonbolag, ombeds att lämna vidare uppgifter om abonnenter hos andra telefonföretag som de förfogar över, även när de berörda abonnenterna eller telefonföretagen som tilldelat telefonnumren inte samtyckt till ett sådant utlämnande eller till och med motsatt sig ett sådant utlämnande.

108. Den nationella domstolen vill härmed för det första få klarhet i huruvida abonnenterna i enlighet med regelverket för elektronisk kommunikation har en rätt att lämna sitt samtycke eller invända mot utlämnandet av deras personuppgifter som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i huruvida företag som tilldelat abonnenter telefonnummer kan förbjuda att uppgifter om abonnenterna lämnas ut för att införas i abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst.

109. Artikel 5.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster utgör utgångspunkten för svaret på den andra frågan. Enligt denna bestämmelse ska de abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst, med förbehåll för artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, [38] omfatta samtliga abonnenter av allmänt tillgängliga telefonitjänster.

110. Denna hänvisning till artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation bekräftar att dataskyddsrättsliga aspekter för att upprätta abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst i första hand ska bedömas på grundval av detta direktiv och således inte på grundval av det allmänna direktivet om integritet 95/46. [39] Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska nämligen betraktas som en *speciallagstiftning* i förhållande till det allmänna direktivet om integritet 95/46 som har företräde framför det allmänna direktivet om integritet på det område som uttryckligen regleras av detta. [40]

38 — I artikel 5.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster i dess ursprungliga lydelse hänvisas till artikel 11 i direktiv 97/66. Detta direktiv upphävdes genom direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med verkan från den 31 oktober 2003 (artikel 19.1). Enligt artikel 19.2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska hänvisningar till direktiv 97/66 anses som hänvisningar till det här direktivet. Genom direktiv 2009/136 anpassades ordalydelsen i artikel 5.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster till det nya rättsläget.

39 — Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31).

40 — Detta framgår direkt av artikel 1.1 och 1.2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation samt av skäl 10 i detta direktiv.

111. Enligt artikel 12.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska medlemsstaterna säkerställa att abonnenterna kostnadsfritt och innan de tas med i abonnentförteckningen informeras om ändamålen med tryckta eller elektroniska abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst, där abonnenternas personuppgifter kan finnas med, och om varje ytterligare användningsmöjlighet som bygger på sökfunktioner som finns i de elektroniska versionerna av abonnentförteckningen.

112. Enligt artikel 12.2 i detta direktiv ska medlemsstaterna säkerställa att abonnenterna ges möjlighet att avgöra om deras personuppgifter ska finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter, i den utsträckning uppgifterna är relevanta för det ändamål med abonnentförteckningen som fastställts av den som tillhandahåller förteckningen, och att bekräfta, rätta eller dra tillbaka sådana uppgifter. Det ska vara kostnadsfritt att inte förtecknas i allmänna abonnentförteckningar eller att kontrollera, rätta eller dra tillbaka personuppgifter från dem.

113. Enligt artikel 12.4 ska punkterna 1 och 2 gälla för abonnenter som är fysiska personer. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna också, inom ramen för unionslagstiftningen och tillämplig nationell lagstiftning, säkerställa att berättigade intressen för abonnenter som inte är fysiska personer är tillräckligt skyddade när det gäller införande av dem i allmänna abonnentförteckningar.

114. Av artikel 5.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster jämförd med artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation framgår följaktligen å ena sidan att abonnenter som är fysiska personer själva får besluta om införande av deras uppgifter i allmänna abonnentförteckningar. De ska i detta avseende först och främst upplysas om syftet med de berörda förteckningarna och de befintliga sökfunktionerna. Efter att dessa uppgifter införts i allmänna förteckningar är abonnenterna dessutom fria att besluta huruvida uppgifterna om dem ska utplånas.

115. Av artikel 5.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster jämförd med artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation framgår å andra sidan att de företag som har tilldelat abonnenterna telefonnummer i detta sammanhang inte kan utöva något inflytande på beslutet om och i så fall i vilken omfattning personuppgifterna om deras abonnenter ska införas i abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst.

116. Dessa företag är emellertid i princip skyldiga att respektera de beslut som ankommer på deras abonnenter om huruvida deras uppgifter ska offentliggöras i abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten. Med särskild hänsyn till det systematiska sammanhanget mellan artikel 5 och artikel 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster kan det nämligen utgås från att även skyldigheten att lämna vidare uppgifter som åligger telefonföretagen enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande gäller med förbehåll för bestämmelserna i artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, vilket uttryckligen bekräftas i artikel 25.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. [41] Detta ska även gälla med avseende på en nationell skyldighet att lämna vidare upplysningar från tredje man såsom den i 47 § TKG som går utöver skyldigheten att lämna ut information enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Även denna skyldighet att lämna vidare information syftar till att skapa fullständiga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar i den mening som avses i artikel 5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och ska följaktligen bedömas utifrån bestämmelserna i artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

117. Av vad som anförts ovan framgår att ett telefonföretag som enligt bestämmelserna i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster eller 47 § TKG ombeds att lämna vidare de uppgifter om abonnenter som det förfogar över som ett led i verksamheten att offentliggöra dessa uppgifter i en abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten ska beakta bestämmelserna i artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Dessa telefonföretag får följaktligen enbart godkänna en begäran om utlämnande av uppgifter om de berörda abonnenterna har samtyckt till ett sådant offentliggörande av deras uppgifter i denna allmänna abonnentförteckning.

118. Mot bakgrund av de omständigheter som ligger till grund för tvisten i målet vid den nationella domstolen ska i detta sammanhang bland annat klargöras huruvida abonnenterna kan begränsa sitt samtycke till att omfatta upptagande av deras personuppgifter i en abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst till en specifik leverantör av sådana förteckningar eller om ett samtycke till upptagande av deras uppgifter i en konkret allmän abonnentförteckning

41 — Se i detta sammanhang även artikel 20.1 c i direktivet om samhällsomfattande tjänster i dess lydelse enligt direktiv 2009/136 enligt vilken det skriftliga avtal som ska ingås mellan telefonföretag och deras abonnenter måste innehålla abonnentens uttryckliga beslut om huruvida dess personuppgifter ska upptas i en abonnentförteckning eller inte och om så är fallet vilka uppgifter som ska upptas i förteckningen. Medlemsstaterna ska enligt artikel 21.3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster i dess lydelse enligt artikel 21.3 säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna kan ålägga dessa telefonföretag att informera abonnenterna om deras rätt att besluta att låta sina personuppgifter finnas med eller inte finnas med i abonnentförteckningar, och om de berörda uppgiftstyperna.

under vissa villkor ska utvidgas till att omfatta andra allmänna abonnentförteckningar av samma typ.

119. Enligt ordalydelsen av artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation är det således inte möjligt att dra klara slutsatser. Skälen 38 och 39 i nämnda direktiv innehåller emellertid inte några entydiga uppgifter om gränserna för denna frihet att fatta beslut som de abonnenter som vill få sina uppgifter införda i en abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten har enligt artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation avseende valet av medium för offentliggörande.

120. I skäl 38 fastställs att abonnenterna ska kunna avgöra om deras personuppgifter ska offentliggöras i en abonnentförteckning. I skäl 39 klargörs att företag som samlar in uppgifter om abonnenter för att offentliggöra dessa i en abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten ska informera abonnenterna om ändamålet eller ändamålen med dessa förteckningar. Enligt detta skäl kan uppgifterna enbart lämnas vidare till tredje part om abonnenten har informerats om denna möjlighet och om mottagaren eller möjliga mottagarkategorier och uppgifterna inte används för andra ändamål än de för vilka de samlades in. Om den part som samlar in uppgifterna från abonnenten, eller en annan tredje part som har fått de överförda uppgifterna, vill använda uppgifterna för ett ytterligare ändamål, ska enligt ovannämnda skäl ett nytt samtycke inhämtas från abonnenten.

121. Den centrala utsagan i dessa skäl är att abonnenter har rätt att besluta om deras uppgifter ska offentliggöras i en allmän abonnentförteckning och att de dessförinnan måste informeras om ändamålet eller ändamålen med dessa förteckningar. När de som tillhandahåller sådana förteckningar eller de som samlar in dessa uppgifter kan lämna vidare de uppgifter som samlats in för samma ändamål som de för vilka de samlats in till tredje man måste abonnenterna informeras om denna möjlighet att lämna vidare information med uppgift om mottagaren eller möjliga mottagarkategorier. Det anges inte här huruvida abonnenten har rätt att motsätta sig att sådan information lämnas ut. Det är enbart om uppgifterna skulle lämnas ut för ett annat ändamål som ytterligare samtycke ska begäras.

122. Av ovannämnda skäl framgår följaktligen att det på lagstiftarens önskemål i princip ankommer på abonnenten att besluta om deras uppgifter ska finnas med i en allmän abonnentförteckning för ett visst ändamål. I detta sammanhang avser samtycket emellertid i första hand ändamålet med offentliggörandet av uppgifter i en allmän abonnentförteckning, men däremot inte den som tillhandahåller denna abonnentförteckning.

Detta är skälet till varför abonnenten enligt ordalydelsen i skäl 39 enbart måste informeras om dess uppgifter kan lämnas ut till tredje part för att användas för samma ändamål och ett ytterligare samtycke enbart ska inhämtas för det fall att mottagaren av uppgifter vill använda dessa uppgifter för ett annat ändamål.

123. De värderingar som kommer till uttryck i dessa skäl antyder att artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas på så sätt att abonnenter visserligen i princip har rätt att besluta om deras personuppgifter ska finnas med i en allmän abonnentförteckning men detta samtycke kan inte godtyckligt begränsas till en viss leverantör. Om det finns flera likvärdiga leverantörer av allmänna abonnentförteckningar på en marknad och dessa abonnentförteckningar har samma ändamål och jämförbara sökfunktioner har abonnenterna följaktligen inte rätt att godtyckligt begränsa deras samtycke avseende offentliggörandet till en enda av dessa leverantörer.

124. En sådan tolkning finner stöd i en systematisk-teleologisk analys av artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation mot bakgrund av sammanhanget i regelverket för elektronisk kommunikation.

125. Syftet med artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation är att säkerställa skydd för fysiska personers rätt till privatliv samt juridiska personers berättigade intressen med avseende på offentliggörandet av deras uppgifter i allmänna abonnentförteckningar. Detta syfte ska vara förenligt med uppgiften enligt artikel 5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att tillhandahålla minst en fullständig abonnentförteckning och minst en fullständig nummerupplysningstjänst samt med telefonföretagens skyldighet att lämna ut information enligt artikel 25.2 i detta direktiv.

126. Om abonnenternas möjlighet att fatta beslut vad gäller offentliggörande av deras uppgifter skulle gå så långt att de samtycker till offentliggörandet av deras uppgifter i den förteckning som är tillgänglig för allmänheten som tillhandahålls av en specifik leverantör och samtidigt kan förbjuda att uppgifterna offentliggörs i en abonnentförteckning med samma ändamål och med jämförbara sökfunktioner som tillhandahålls av en likvärdig konkurrent skulle uppfyllandet av det mål som fastställs i direktivet om samhällsomfattande tjänster att tillhandahålla minst en fullständig abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst i hög grad äventyras. För det fallet att flera leverantörer av allmänna abonnentförteckningar bedriver verksamhet på marknaden i en viss medlemsstat och abonnenterna, trots att ändamålet med dessa abonnentförteckningar är detsamma och att leverantörerna är likvärdiga, fritt kan besluta sig för ett offentliggörande i enbart en abonnentförteckning

skulle ingen av dessa leverantörer kunna säkerställa tillhandahållandet av en fullständig abonnentförteckning.

127. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan slutsatsen dras att artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas på så sätt att abonnentens samtycke till att dess personuppgifter införs i en abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst och som tillhandahålls av en viss leverantör även omfattar införande av dessa uppgifter i abonnentförteckningar med samma ändamål och jämförbara sökfunktioner som tillhandahålls av likvärdiga leverantörer i den mån som abonnenten informerats om dessa leverantörer och möjligheten att offentliggöra deras uppgifter i dessa kompletterande abonnentförteckningar.

128. En sådan tolkning av artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation är dessutom förenlig med de värderingar som kommer till uttryck i artikel 7 och artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som direktivet avser att beakta. [42] Såsom domstolen nämligen slagit fast i domen i målet Volker och Markus Schecke [43] framstår rätten till skydd för personuppgifter, vilken slås fast i artikel 8.1 i stadgan som är nära knuten till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, vilken slås fast i artikel 7 i stadgan, inte som en absolut rättighet. Denna rättighet måste tvärtom betraktas utifrån sin funktion och följaktligen även tolkas.

129. Sammanfattningsvis kan följaktligen slutsatsen dras att telefonföretag som enligt

42 — Se i detta avseende skäl 2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

43 — Dom av den 9 november 2010 i de förenade målen C-92/09 och C-93/09, Volker och Markus Schecke (REU 2010, s. I-11063), punkt 47 och följande punkt.

artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och 47 § TKG ombeds att utlämna uppgifter om abonnenter som de förfogar över ska iaktta bestämmelserna i artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Abonnenter har följaktligen rätt att besluta om deras uppgifter ska införas i en abonnentförteckning som är tillgänglig för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst. Om en abonnent emellertid beslutar sig för att dess uppgifter får offentliggöras i en sådan allmän abonnentförteckning har abonnenten enligt artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ingen rätt att samtycka till eller motsätta sig ett utlämnande av dessa uppgifter till likvärdiga leverantörer som tillhandahåller allmänna abonnentförteckningar eller nummerupplysningstjänster med samma ändamål och med jämförbara sökfunktioner under förutsättning att abonnenten har informerats angående möjligheten att uppgifter kan komma att lämnas ut samt angående mottagaren eller möjliga mottagarkategorier [44] och under förutsättning att dessa uppgifter inte används av mottagaren för andra ändamål än dem för vilka abonnenten medgett ett offentliggörande.

130. Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den andra tolkningsfrågan besvaras på så sätt att en nationell bestämmelse enligt vilken företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, är skyldiga på begäran att ställa uppgifter som de förfogar över om abonnenter, vilka företaget inte självt har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar är förenlig med artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation i den mån det kan säkerställas att abonnenterna informerats om skyldigheten att lämna ut uppgifter till leverantörer av allmänt tillgängliga abonnentförteckningar och om befintliga leverantörer av sådana abonnentförteckningar samt om innehållet, syftet och sökfunktioner i abonnentförteckningarna och därvid samtyckt till att deras uppgifter offentliggörs i berörda abonnentförteckningar. Om det finns flera likvärdiga leverantörer av sådana allmänt tillgängliga abonnentförteckningar på marknaden och dessa förteckningar har samma ändamål och jämförbara sökfunktioner har abonnenterna inte rätt att godtyckligt begränsa sitt samtycke till offentliggörande till en av dessa leverantörer.

44 — Eftersom de telefonföretag som enligt bestämmelserna i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster eller 47 § TKG har en skyldighet att lämna ut uppgifter om abonnenter till leverantörer av allmänna abonnentförteckningar enbart kan efterkomma denna skyldighet om de erhållit den berörda abonnentens samtycke, är de i princip skyldiga att informera eller låta informera abonnenterna om denna skyldighet att lämna ut information eller upplysningar från tredje man och i detta sammanhang undersöka om abonnenterna samtycker till att uppgifter om abonnenterna lämnas ut i syfte att offentliggöras i en allmänt tillgänglig abonnentförteckning. Se artikel 20.1 c i direktivet om samhällsomfattande tjänster i dess lydelse enligt direktiv 2009/136.

VII – Förslag till avgörande

131. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Bundesverwaltungsgericht har ställt på följande sätt:

1) ”Artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster utgör inte hinder mot en nationell bestämmelse som den i 47 § TKG enligt vilken företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, är skyldiga att ställa uppgifter som de förfogar över om abonnenter, vilka företaget inte självt har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

Antagandet av en sådan bestämmelse i den nationella lagstiftningen utgör emellertid ingripande i strid med direktivet i den behörighet som de nationella regleringsmyndigheterna ska tilldelas enligt direktiv 2002/22 när denna skyldighet införts med avseende på ett eller flera företag som utövar verksamhet på slutkundsmarknaden för abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster av det skälet att företaget eller företagen har ett betydande inflytande på marknaden varigenom tillträde till marknaden försvåras för nya operatörer och det inte råder någon effektiv konkurrens på denna marknad. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida ett sådant ändamål och en sådan utformning av den nationella bestämmelsen föreligger.

2) En nationell bestämmelse enligt vilken företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, är skyldiga på begäran att ställa uppgifter som de förfogar över om abonnenter, vilka företaget inte självt har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar är förenlig med artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation i den mån det kan säkerställas att abonnenterna informerats om skyldigheten att lämna ut uppgifter till leverantörer av allmänt tillgängliga abonnentförteckningar och om befintliga leverantörer av sådana abonnentförteckningar samt om innehållet, syftet och sökfunktioner i abonnentförteckningarna och därvid samtyckt till att uppgifter om abonnenterna offentliggörs i berörda abonnentförteckningar. Om det finns flera likvärdiga leverantörer av sådana allmänt tillgängliga abonnentförteckningar på marknaden och dessa förteckningar har samma ändamål och jämförbara sökfunktioner har abonnenterna inte rätt att godtyckligt begränsa sitt samtycke till offentliggörande till en av dessa leverantörer."